

DIE RECHTSETZUNGSBEFUGNIS DER UNIVERSITÄT.
EINE DARSTELLUNG IHRER ENTWICKLUNG,
RECHTSGRUNDLAGEN UND PRAKTISCHEN BEDEUTUNG

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechte
des Fachbereiches Rechts- und
Wirtschaftswissenschaften der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von

Günter Reiß
in Mainz

1979

DIE RECHTSETZUNGSBEFUGNIS DER UNIVERSITÄT.
EINE DARSTELLUNG IHRER ENTWICKLUNG,
RECHTSGRUNDLAGEN UND PRAKTISCHEN BEDEUTUNG

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechte
des Fachbereiches Rechts- und
Wirtschaftswissenschaften der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz



vorgelegt von

Günter Reiß

in Mainz

1979



Erstberichterstatter:
Professor Dr.jur. Peter Schneider

Zweitberichterstatter:
Professor Dr.jur. Henning von Olshausen

Tag der mündlichen
Prüfung: 14.02.1979

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einleitung	1
1.1. Vorbemerkung	1
1.2. Untersuchungsgegenstand	3
2. Übersicht über die historische Entwicklung der Rechtsetzung durch die Hochschulen	5
2.1. Die ersten europäischen Universitäten	5
2.2. Die Gründung erster deutscher Universitäten	6
2.3. Das ausgehende Mittelalter	8
2.4. Der Absolutismus (17./18. Jahrhundert)	9
2.5. Die Regelungen des Preußischen Allgemeinen Landrechts von 1794	11
2.6. Die Rechtsentwicklung im 19. Jahrhundert	13
2.7. Idealismus, Wissenschaftsfreiheit und ihre Auswirkungen auf das Universitätsrecht des 19. Jahrhunderts	15
2.8. Die preußische Hochschulreform nach 1919	18
2.9. Die Entwicklung außerhalb Preußens	20
2.10. Die Weimarer Reichsverfassung	21
2.11. Die Zeit von 1933 - 1945	22
2.12. Die Wiederbelebung der Hochschulautonomie nach 1945	23
2.13. Übersicht über den Stand des Hochschulrechts bis zu den Novellierungen im Zuge des Hochschulrahmengesetzes	27

	Seite
3. Quellen der Rechtsetzungsbefugnis der Hochschulen	30
3.1. Artikel 5 Abs. 3 Grundgesetz	30
3.1.1. Problemstellung	30
3.1.2. Wissenschaftsfreiheit und institutionelle Garantie	31
3.1.2.1. Erste Ansätze institutionellen Verständnisses der Wissenschaftsfreiheit	31
3.1.2.2. Überwiegend institutionelle Interpretationen des Art. 5 Abs. 3 GG	34
3.1.2.3. Art. 5 Abs. 3 GG und dessen organisatorische Ausstrahlungen	35
3.1.3. Die Wissenschaftsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	37
3.1.4. Eigener Lösungsversuch	41
3.2. Das Hochschulrecht in den Landesverfassungen	46
3.2.1. Überblick	46
3.2.2. Nähere Untersuchung hochschulorganisatorischer Landesverfassungsvorschriften	47
3.2.3. Auswirkungen der landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen	51
3.3. Übergesetzliche Rechtsquellen im Hochschulrecht	53
3.3.1. Das Gewohnheitsrecht	53
3.3.2. Das Naturrecht	55
3.4. Die Hochschulgesetze der Länder	56
3.5. Das Hochschulrahmengesetz	56

	Seite
4. Autonomie und Selbstverwaltung	58
4.1. Die Rechtsetzungsbefugnis innerstaatlicher Verbände	58
4.2. Autonomie als Folge der Selbstverwaltung?	61
4.3. Hochschulselbstverwaltung und kommunale Selbstverwaltung	64
5. Die Verleihung von Rechtsetzungsbefugnissen nach den Landeshochschulgesetzen	72
5.1. Übersicht	72
5.1.1. Die Grundordnungsermächtigung	72
5.1.2. Sonstige Ordnungen	74
5.1.3. Allgemeines Satzungsrecht	75
5.1.4. Der Staatliche Genehmigungsvorbehalt	77
5.2. Zusammenfassende Betrachtung	79
5.3. Die Satzungsgewalt nach dem Hochschulrahmengesetz	82
6. Die Rechtsnatur von Regelungen im Hochschulbereich	84
6.1. Die Diktion der Hochschulgesetze	84
6.2. Die autonome Satzung	86
6.3. Die Rechtsverordnung	86
6.4. Die Verwaltungsvorschriften	88
6.4.1. Allgemeine Verwaltungsvorschriften i.e.S.	88
6.4.2. Verwaltungsverordnungen im verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnis (Sonderverordnungen)	90
6.4.2.1. Die Hochschule als Sonderrechtsverhältnis	90
6.4.2.2. Rechtsquellen im Sonderrechtsverhältnis	91

	Seite
6.4.2.3. Der Gesetzesvorbehalt	93
6.4.2.4. Regelungsbereich und Gegenstand von Sonderverordnungen	97
6.4.2.5. Zuständigkeit und Genehmigungserfordernis	99
6.5. Die Rechtsnatur einzelner Hochschulregelungen	100
6.5.1. Übersicht	100
6.5.2. Einzelne Regelungen	101
7. "Mainzer Erfahrungen"	105
7.1. Die alte Mainzer Universität	105
7.2. Die Rechtsverhältnisse während der Wiedereröffnungsphase	106
7.3. Das Universitätsgesetz vom März 1961	108
7.4. Das Hochschulgesetz vom Dezember 1970	112
7.4.1. Vorschriften über die Rechtsetzungsbefugnis und diesbezügliche Begründung des Gesetzesentwurfs	112
7.4.2. Vorbereitung der Satzungsarbeiten	114
7.4.2.1. Erstellen eines Organisationsplanes	114
7.4.2.2. Erlaß einer Ordnung für die Einschreibung	115
7.4.2.3. Die Bildung eines Satzungsausschusses	115
7.4.3. Das Zustandekommen der Wahlordnungen	116
7.4.4. Die weitere Arbeit des Satzungsausschusses	118
7.4.5. Die besondere Problematik der Bibliotheksordnung	122
7.4.6. Die Notwendigkeit einer Teilsatzung über qualifizierte Mehrheiten bei Ehrenpromotionen	123

	Seite
7.4.7. Die Ordnung der wissenschaftlichen Einrichtungen	124
7.4.8. Überblick	126
7.4.9. Zusammenfassende Betrachtung	127
7.4.9.1. Die Problematik der gesetzlichen Vorgabe	127
7.4.9.2. Der schwierige Weg der Willensbildung	129
7.4.9.3. Die Hürde des Genehmigungsvorbehalts	131
7.4.9.4. Die Existenzfrage der Rechtsänderung	132

Schrifttumsverzeichnis

- | | |
|-----------------------------|---|
| Abelein, Manfred | Grundzüge der neueren Entwicklung der Hochschulgesetzgebung
WissR 1968, S. 237ff. |
| Anschütz, Gerhard | Die Verfassung des Deutschen Reiches
14. Aufl., Berlin 1933 |
| Asche, Holger | Hochschulautonomie - Wissenschafts-
freiheit im Abseits?
Darmstadt-Neuwied 1975 |
| Bachof, Otto | Der soziale Rechtsstaat in ver-
fassungsrechtlicher Sicht, in:
Begriff und Wesen des sozialen
Rechtsstaats, VVDStRL 12, S. 37ff. |
| --- | Überlegungen zu einer Verwaltungs-
reform der deutschen Hochschule,
in Festschrift für Hermann Jahrreiss,
Berlin-Bonn-München 1964 |
| Badura, Peter | Rechtsetzung durch Gemeinden
DöV 1963, S. 561ff. |
| Bartlperger, Richard | Die Bauleitplanung als Reservat
des Verwaltungshandelns, DVBl 1967,
S. 360ff. |
| Becker, Peter | Prüfungsordnungen und Rechtsstaats-
gebot
DöV 1970, S. 730ff. |
| Bernhardt, Ludwig | Die akademische Selbstverwaltung
in Frankreich und Deutschland
Berlin 1930 |
| Besch, Friedrich | Das Hochschulgesetz des Landes
Nordrhein-Westfalen, Bad-Honnef 1973 |
| Böckenförde, Ernst-Wolfgang | |
| Grawert, Rolf | Sonderverordnungen zur Regelung
besonderer Gewaltverhältnisse
AöR 95, S. 1ff. |
| Bonner Kommentar | Kommentar zum Bonner Grundgesetz,
bearb. von Paul Abraham u.a.
Hamburg 1950f. |

- | | |
|--|--|
| Boppel, Werner
Kollenberg, Udo | Hochschulrahmengesetz und Hochschulgesetze
DUZ 1972, S. 656ff. |
| Bornhack, Konrad | Die Korporationsverfassung der Universitäten, Sonderabdruck aus VerwArch 18, Berlin 1910 |
| Brohm, Winfried | Verwaltungsvorschriften im besonderen Gewaltverhältnis
DöV 1964, S. 238ff. |
| Clobes, Joh. Adam | Die Entwicklung der Rechtsstellung der preußischen Universitäten bis 1932
Marburg 1938 |
| Denifle, Heinrich | Die Entstehung der Universitäten des Mittelalters bis 1400
Berlin 1885 |
| Denninger, Erhard | Das Hochschulrahmengesetz, Kernstück einer Bildungsreform?
Frankfurt a.M. 1972 |
| Duchhardt, Heinz | Die ältesten Statuten der Universität Mainz
Wiesbaden 1977 |
| Erichsen, Hans-Uwe | Grundrechtseingriffe im besonderen Gewaltverhältnis
VerwArch 63, 441ff. |
| Erichsen, Hans-Uwe
Martens, Wolfgang, (Hrsg.) | Allgemeines Verwaltungsrecht
Berlin-New York 1975 |
| Evers, Hans-Ulrich | Wer gibt die Hochschulverfassung?
Göttingen 1967 |
| Fahse, Hermann, | Landesgesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen in Rheinland-Pfalz, Kommentar, Kaiserslautern 1976 |
| Fleiner, Fritz | Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts
Neudruck der 8. Aufl., Aalen 1963 |
| Fonk, Friedrich | Grundlagen der Organisation der Hochschule. Neuere Erfahrungen und Aspekte
Die Verwaltung 1973, S. 459ff. |

- | | |
|--|--|
| Forsthoff, Ernst | Lehrbuch des Verwaltungsrechts,
Bd. I, Allgemeiner Teil, 10. Aufl.,
München 1973 |
| Franke, Hans Georg | Die Stellung der Fakultät im ver-
waltungsgerichtlichen Verfahren
DöV 1972, S. 851ff. |
| Friesenhahn, Ernst | Staatsrechtslehrer und Verfassung,
Krefeld 1950 |
| Fuss, Ernst-Werner | Verwaltungsrechtliche Streitig-
keiten im Universitäts-Innenbe-
reich,
WissR 1972, S. 97ff. |
| Gallas, Andreas | Die Staatsaufsicht über die wissen-
schaftlichen Hochschulen
Berlin 1976 |
| Gallwas, Hans-Ullrich | Zulassungsbeschränkungen und Hoch-
schulautonomie, JZ 1969, S. 320ff. |
| --- | Die verfassungsrechtliche Garantie
des Selbstverwaltungsrechtes der
Hochschulen nach Art. 138 Abs. 2
S. 1 der Bayerischen Verfassung
WissR 1969, S. 116ff. |
| Geck, Wilhelm Karl | Promotionsordnung und Grundgesetz,
2. Aufl. Köln-Berlin-Bonn-München
1969 |
| Geller, Gregor
Kleinrahn, Kurt
Fleck, Hans-Joachim | Die Verfassung des Landes Nordrhein-
Westfalen, 2. Aufl. Göttingen 1963 |
| Gerber, Hans | Die Rechtsgestalt der Universität
im Zusammenhang staatlichen Lebens
Stuttgart 1933 |
| --- | Hochschule und Staat
Göttingen 1953 |
| --- | Hochschulrecht in der modernen
Demokratie
DöV 1953, S. 33ff. |
| --- | Studentisches Disziplinarrecht
DVB1 1954, S. 657ff. |
| --- | Recht der wissenschaftlichen Hoch-
schulen
Tübingen 1965 |

- | | |
|---------------------------------|---|
| Gönnenwein, Otto | Gemeinderecht
Tübingen 1963 |
| Gradenwitz, Otto | Zur Universitätsverfassung, in:
Festschrift für Paul Laband
Tübingen 1908 |
| Hamann, Andreas | Autonome Satzungen und Verfassungs-
recht
Heidelberg 1958 |
| Hamann, Andreas
Lenz, Helmut | Das Grundgesetz für die Bundes-
republik Deutschland v. 23. Mai 1949
3. Aufl. Neuwied-Berlin 1970 |
| Haug, Winfried | Autonomie im öffentlichen Recht
jur. Diss. Heidelberg 1961 |
| Heinrich, Manfred | Verwaltungsgerichtliche Streitig-
keiten im Hochschulinnenbereich
Berlin 1975 |
| Hess, Gerhard | Die deutsche Universität der
Gegenwart
Neuwied 1968 |
| Hesse, Konrad | Grundzüge des Verfassungsrechts
der Bundesrepublik Deutschland
5. Aufl. Karlsruhe 1972 |
| Hirsch, Ernst E. | Vom Geist und Recht der Univer-
sität, Akademische Aussprachen,
Veröffentlichungen der freien
Universität Berlin, Berlin 1955 |
| --- | Zur rechtlichen Neuordnung der
Universitätsverfassung, in: Fest-
schrift für Wilhelm Felgentraeger
Göttingen 1969, S. 81ff. |
| Hoffmann-Becking, Michael | Die Beteiligungsfähigkeit und
passive Prozeßführungsbefugnis nicht
rechtsfähiger Gliedkörperschaften
der Universität im Verwaltungs-
prozeß, DVBl 1972, S. 299ff. |
| Holstein, Günther | Hochschule und Staat, in: Das
Akademische Deutschland Bd. III,
S. 127ff.
Berlin 1928 |
| Hubrich, Eduard | Greifswalder Universitätsrecht
Greifswald 1917 |

- Hubrich, Eduard Die Korporationsnatur der
Preußischen Universitäten, AÖR
38, S. 219ff.
- Hübner, Heinz Organisationsstruktur und Selbst-
verständnis in der Hochschule
- eine Interdependenz aus histo-
rischer Sicht, in: Festschrift für
Ludwig Schnorr von Carolsfeld zum
70. Geburtstag
Berlin-Köln-Bonn-München 1972
- Humboldt, Wilhelm v. Über die innere und äußere Orga-
nisation der höheren wissen-
schaftlichen Anstalten in Berlin,
abgedr. in: Ernst Anrich (Hrsg.)
Die Idee der deutschen Universität
Darmstadt 1956
- Isele, Hellmut Georg Hochschulselbstverwaltung als Ver-
fassungssatz, in: Jahrbuch der
Akademie der Wissenschaft und
Literatur 1955, Mainz 1955, S. 235ff.
- Jesch, Dietrich Gesetz und Verwaltung
Tübingen 1961
- Jurina, Josef Das Hochschulgesetz des Landes
Rheinland-Pfalz, WissR 1973,
S. 27ff.
- Just, Leo Die Universität Mainz. Grundzüge
Mathy, Helmut ihrer Geschichte
Trautheim-Mainz 1965
- Kaufmann, Georg Geschichte der deutschen Univer-
sität Bd. I und II, Stuttgart 1888
- Keck, Theodor Verfassung und Rechtsstellung der
Churfürstlich-Bayerischen Landes-
universität Ingolstadt (1472-1480)
jur. Diss. Erlangen-Nürnberg 1965
- Keller, Dieter Die staatliche Genehmigung von
Rechtsakten der Selbstverwaltungs-
träger, jur. Diss. Heidelberg 1976
- Kiess, Adolf Rechtsverordnung und Satzung
jur. Diss. Tübingen 1961
- Kimminich, Otto Die Universität als verwaltungs-
politischer Auftrag, DöV 1968,
S. 376ff.

- | | |
|------------------------|--|
| Kimminich, Otto | Kollegialakte im Rahmen der Hochschulselbstverwaltung, in: Beiträge zum Hochschulrecht, Festgabe für Hans Gerber
WissR 1970, Beiheft 4 |
| Klein, Friedrich | Das Recht der Hochschulen und der Hochschullehrer in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Festschrift für Wilhelm Felgentraeger 1969, S. 129ff. |
| Klein, Hans H. | Demokratisierung der Universität Göttingen 1968 |
| Klein, Hans | Gedanken über neuere Entwicklungen im Hochschulrecht, AöR 90, S. 129ff. |
| Kluge, Alexander | Die Universitätsselbstverwaltung Frankfurt a.M. 1958 |
| Knemeyer, Franz-Ludwig | Garantie der Wissenschaftsfreiheit und Hochschulreform, JZ 1969, S. 780ff. |
| Koch, Joh.Friedr.Wilh. | Die Preußischen Universitäten Bd. I und II
Berlin 1839/40 |
| Köttgen, Arnold | Deutsches Universitätsrecht Tübingen 1933 |
| --- | Die Freiheit der Wissenschaft und die Selbstverwaltung der Universität, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, Berlin 1954, S. 291ff. |
| --- | Das Grundrecht der Deutschen Universität
Göttingen 1959 |
| Küttner, Wolfdieter | Die Rechtsetzungsbefugnis von Selbstverwaltungskörpern nach dem Bonner Grundgesetz
jur. Diss. Bonn 1965 |
| Küchenhoff, Günther | Die Rechtsnatur der staatlichen Genehmigung von Rechtsetzungsakten öffentlicher Körperschaften
JuS 1965, S. 52ff. |

- | | |
|-------------------------------------|--|
| Küchenhoff, Erich
Lüthje, Jürgen | Sicherung und Ausbau der Wissenschaftsfreiheit im neuen Hochschulrecht
WissR 1969, S. 226ff. |
| Larenz, Karl | Methodenlehre der Rechtswissenschaft
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1960 |
| Leonardy, Uwe | Die Regelungskompetenzen zum Hochschulverfassungsrecht in Schleswig-Holstein, SchlHA 1967, S. 189ff. |
| Lepsius, M.Rainer | Die Autonomie der Universität in der Krise, in: Was wird aus der deutschen Universität, Hrsg. Gerhard Schulz, Tübingen 1969 |
| Linhardt, Helmut | Geschäftsordnungen der Kollegialorgane der kommunalen Gebietskörperschaften in Bayern - Wesen, Rechtsnatur und Funktion
jur. Diss. München 1969 |
| Löhning, Bernd | Der Vorbehalt des Gesetzes im Schulverhältnis, Berlin 1974 |
| Lübtow, Ulrich v. | Autonomie und Heteronomie der Universitäten
Frankfurt a.M. 1966 |
| Lüthje, Jürgen | Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Hochschulwesen
DöV. 1973, S. 545ff. |
| Lynker, Hilmar | Die Rechtsgrundlagen der öffentlichen Körperschaft im heutigen Verwaltungsrecht
jur. Diss. Bonn 1960 |
| Maack, Heinrich | Grundlagen des studentischen Disziplinarrechts
Freiburg i.Br. 1956 |
| Maier, Hans | Einige Anmerkungen zur Forschungsfreiheit, DUZ 1971, S. 441f. |
| Mallmann, Walter
Strauch, H.J. | Die Verfassungsgarantie der freien Wissenschaft als Schranke der Gestaltungsfreiheit des Hochschulgesetzgebers
Bonn-Bad-Godesberg 1970 |

- | | |
|---|---|
| Mangoldt, Hermann v.
Klein, Friedrich | Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1,
2. Aufl., Berlin-München 1961 |
| Mathy, Helmut | Die Universität Mainz 1477-1977
Mainz 1977 |
| Maunz, Theodor
Dürig, Günter
Herzog, Roman | Grundgesetz, Kommentar
Berlin - München 1961ff |
| Maunz, Theodor | Deutsches Staatsrecht, 18. Aufl.
München 1971 und 20. Aufl.
München 1975 |
| Mayer, Franz | Von der Rechtsnatur der Universität
Regensburg 1967 |
| Mayer, Josef | Das höhere Unterrichtswesen in
Bayern
München 1928 |
| Mayer, Otto | Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1,
3. Aufl., München-Leipzig 1921 |
| Meder, Theodor | Handkommentar zur Verfassung des
Freistaates Bayern, München 1971 |
| Meimberg, Paul | Das Verhältnis zwischen Hochschule
und Staat
DUZ 1974, S. 882ff. |
| Meisner, Claus | Besprechung von Rolf Bleutge,
Kommunalverfassungstreit
DöV 1971, S. 646f. |
| Menger, Christian-Friedr. | Zu den Auswirkungen der Wissen-
schaftsfreiheit auf die Hochschul-
organisation
VerwArch 65, S. 75ff. |
| Menzel, Eberhard | Hochschulgesetze und Hochschul-
verfassungen
JZ 1964, S. 166ff. und 214ff. |
| Mörtel, Georg | Gewohnheitsrechtliche Ermächtigung
für allgemeine Anordnungen der
Unterrichtsverwaltung
BayVB1. 1958, S. 263ff. |
| Nitsch, Wolfgang
Gerhard, Uta
Offe, Claus
Preuß, Ulrich K. | Hochschule und Demokratie, Kri-
tische Beiträge zur Erbschaft
und Reform der deutschen Univer-
sität
Berlin-Spandau, Neuwied 1965 |
| Naujoks, Rolf | Der innere Numerus clausus
WissR 1974, S. 221ff. |

- | | |
|--------------------|--|
| Obermayer, Klaus | Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt
Stuttgart-München-Hannover 1956 |
| Oppermann, Thomas | Kulturverwaltungsrecht
Tübingen 1969 |
| --- | Praktische Konsequenzen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Wissenschaftsfreiheit
JZ 1973, S. 433 |
| Ossenbühl, Fritz | Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz
Bad Homburg v.d.H.-Berlin-Zürich 1968 |
| Pagenkopf, Hans | Kommunalrecht
Köln 1971 |
| Paulsen, Friedrich | Wesen und geschichtliche Entwicklung der deutschen Universitäten, in: Die Deutschen Universitäten, Berlin 1893 |
| --- | Gesammelte pädagogische Abhandlungen
Berlin 1912 |
| Peters, Hans | Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen,
Berlin 1926 |
| --- | Die Satzungsgewalt innerstaatlicher Verbände, in: Handbuch des Staatsrechts Bd. II, Hrsg. Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Tübingen 1932 |
| --- | Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten einer Hochschulreform, in: Festschrift für Herrmann Jahrreiss, Köln-Heidelberg-New York 1964, S. 319ff. |
| Pleyer, Klemens | Die Vermögens- und Personalverwaltung der deutschen Universitäten
Marburg 1955 |
| Raiser, Ludwig | Universität im Staat
Heidelberg 1958 |

- Reinhardt, Rudolf Autonomie, Selbstverwaltung,
Staatsverwaltung in der Univer-
sität
WissR 1968, S. 6ff.
- Entwicklungstendenzen im Hoch-
schulrecht
WissR 1972, S. 1ff.
- Richter, W.
Peters, H. Die Statuten der preußischen Uni-
versitäten und technischen Hoch-
schulen,
Hefte 1-13, Berlin 1928/30
- Riehn, Hartmut Die Reglementierung der Hoch-
schulen durch staatliche Gesetze
und Hochschulsatzungen
DUZ 1977, S. 506ff.
- Roellecke, Gerd Wissenschaftsfreiheit als insti-
tutionelle Garantie?
JZ 1969, S. 726ff.
- Rönne, Ludwig v. Die Höheren Schulen und Universitä-
ten des preußischen Staates,
Berlin 1855
- Rupp, Hans-Heinrich Grundfragen der heutigen Verwaltungs-
rechtslehre,
Tübingen 1965
- Die Stellung der Studenten in der
Universität
Berlin 1968
- Ministerialerlasse - Ausdruck ori-
ginärer Rechtsetzung der Executive?
NJW 1970, S. 412ff.
- "Gruppenuniversität" und Hoch-
schulselbstverwaltung
WissR 1974, S. 89ff.
- Vom Wandel der Grundrechte
AöR 101, S. 161ff.
- Rust, Bernhard Reichsuniversität und Wissenschaft
Berlin 1940
- Salzwedel, Jürgen Staatsaufsicht in der Verwaltung
VVDStRL 22, S. 240ff.

- | | |
|--|---|
| Sattler, Andreas | Die Pflicht des Gesetzgebers zum Erlaß von Vorschriften über die Organisation der Hochschule, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber Berlin 1974, S. 325ff. |
| Savigny, Friedr.Carl v. | Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter, Bd. III, Nachdruck der 2. Ausgabe von 1834, Darmstadt 1956 |
| Sauer, Gotthard | Verfassungsrechtliche Grundlagen des Selbstverwaltungsrechts und der Autonomie der Hochschule jur. Diss. Frankfurt a.M. 1973 |
| Smend, Rudolf | Das Recht der freien Meinungs-
äußerung
VVDStRL 4, S. 44ff. |
| Spreng, Rudolf
Birn, Willi
Feuchte, Paul | Die Verfassung des Landes Baden-
Württemberg
Stuttgart-Köln 1954 |
| Süsterhenn, Adolf
Schäfer, Hans | Kommentar der Verfassung für
Rheinland-Pfalz
Koblenz 1950 |
| Schelsky, Helmut | Einsamkeit und Freiheit, Idee
und Gestalt der deutschen Uni-
versität und ihrer Reform
Reinbeck b. Hamburg 1963 |
| --- | Abschied von der Hochschulpolitik
oder die Universität im Fadenkreuz
des Versagens
Bielefeld 1969 |
| Scheuner, Ulrich | Wirtschaftliche und soziale Selbst-
verwaltung
DÖV 1952, S. 609ff. |
| --- | Rechtsgrundlagen des Hochschulrechts
DVB1 1955, S. 137ff. |
| Schleiermacher, Friedr. | Gelegentliche Gedanken über Uni-
versitäten in deutschem Sinn
in: Ernst Anrich (Hrsg.), Die Idee
der deutschen Universität,
Darmstadt 1956 |

- Schlinck, Bernhard Die Wissenschaftsfreiheit des Bundesverfassungsgerichts
DöV 1973, S. 541ff.
- Schmidt, Rainer Bundesverfassungsgericht und institutionelle Garantie der Universität
BayVBl 1974, S. 99ff.
- Schmidt, Walter Wissenschaftsfreiheit als Berufsfreiheit
NJW 1973, S. 585ff.
- Schmidt, Walter A.E. Die Freiheit der Wissenschaft. Ein Beitrag zur Geschichte und Auslegung des Art. 142 der Reichsverfassung
Berlin 1929
- Schmitt, Carl Verfassungslehre
München-Leipzig, 1928
- Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung in: Rechtswissenschaftliche Beiträge
Berlin 1931, S. 1ff.
- Schneider, Hans Autonome Satzung und Rechtsverordnung, in: Festschrift für Philipp Möhring
München-Berlin 1965, S. 521ff.
- Schneider, Peter Pressefreiheit und Staatssicherheit
Mainz 1968
- Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in: Recht und Macht, Gedanken zum modernen Verfassungsstaat, Mainz, 1970
- Wissenschaftstheorie und Verfassungsinterpretation
DUZ 1971, S. 381ff.
- Universitäre Selbstverwaltung als Führungsaufgabe
Wissenschaftspolitik, Beiheft 15, S. 151
- Schumacher, Manfred Wissenschaftsbegriff und Wissenschaftsfreiheit
jur. Diss. Mainz 1973
- Schuster, Hermann Josef Die Rechtsgrundlagen für die Beziehungen der wissenschaftlichen Hochschulen zu den wissenschaftlichen Hochschulen des Auslands
Bonn 1966

- | | |
|-------------------------|---|
| Schuster, Hermann Josef | Überlegungen zur Eigenart der |
| Stenbock-Fermor, Frd. | Hochschulverwaltung |
| Graf | WissR 1968, S. 28ff. |
| Staff, Ilse | Das hessische Hochschulgesetz
Neuwied 1967 |
| Starck, Christian | Autonomie und Grundrechte
AöR 92, S. 448ff. |
| Steidle, Walter | Das Selbstverwaltungsrecht der
Universitäten und sein Schutz
in den deutschen Länderverfas-
sungen
jur. Diss. München 1958 |
| Sterzel, Dieter | Wissenschaftsfreiheit und Hoch-
schulorganisation
jur. Diss. Gießen 1973 |
| Stier-Somlo, Fritz | Universitätsrecht, Selbstverwal-
tung und Lehrfreiheit
AöR 54, S. 360ff. |
| Thiem, Hans | Kommunale Satzungen
SchlHA 1966, S. 241ff. |
| Thieme, Werner | Deutsches Hochschulrecht
Berlin-Köln 1956 |
| --- | Gesetzesvorbehalt im besonderen
Gewaltverhältnis
JZ 1964, S. 81ff. |
| --- | Das Hochschulrahmengesetz
WissR 1976, S. 193ff. |
| Thoma, Richard | Grundrechte und Polizeigewalt
in: Verwaltungsrechtliche Ab-
handlungen, Festgabe zur Feier
des fünfzigjährigen Bestehens
des Preußischen Oberverwaltungs-
gerichts
Berlin 1925, S. 183ff. |
| Waibel, Wolf-Wilhelm | Die Rechtsprechung auf dem Gebiet
des Hochschulrechts seit 1945
Freiburg i.Br. 1966 |
| --- | Besprechung hochschulrechtlicher
Entscheidungen, in: WissR |

- Walter, Fritz Gewohnheitsrechtliche Ermächtigung
für allgemeine Anordnungen der
Unterrichtsverwaltung?
BayVBl 1958, S. 260ff.
- Walter, Hannfried Zur Prüfungskompetenz der Landes-
regierung bei der Genehmigung
der Universitätsgrundordnung in
Baden-Württemberg
DöV 1969, S. 693ff.
- Weber, Werner Die Rechtsstellung des deutschen
Hochschullehrers
Schriften des deutschen Hochschul-
verbandes Heft 1, Göttingen 1952
- Neue Aspekte der Freiheit von
Forschung und Lehre, in: Fest-
schrift für Wilhelm Felgentraeger
1969, S. 225ff.
- Diskussionsbeitrag zu Rupp/Geck
Die Stellung der Studenten in
der Universität
VVStRL 27, S. 192ff.
- Wende, Erich Grundlagen des Preußischen Hoch-
schulrechts, Berlin 1930
- Weyreuther, Felix Über die Rechtsnatur und die
Rechtswirkung von Verwaltungsvor-
schriften
DVB1 1976, S. 853ff.
- Wolff, H.J.
Bachof , Otto Verwaltungsrecht, Bd. 1, 9. Aufl.
München 1974
Bd. 2, 4. Aufl. München 1976
- Wolff, H.J. Die Rechtsgestalt der Universität
Köln-Opladen 1956
- Zächer, Hans F. Hochschulrecht und Verfassung
Schriften des Hochschulverbandes
Heft 26, Göttingen 1973
- Zeh, Wolfgang Finanzverfassung und Autonomie der
Hochschule
Berlin 1973
- Zierold, Kurt Selbstverwaltungsorganisation der
Wissenschaft in der Bundesrepublik
Deutschland
DöV 1961, S. 686ff.

Zinn, Georg August
Stein, Erwin

Die Verfassung des Landes
Hessen
Kommentar Bd. 1
Bad Homburg v.d.H.-Berlin 1954

Zwirner, Henning

Das Grundrecht der Wissenschafts-
freiheit
AöR 98, S. 313ff.

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
ALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AS	amtliche Sammlung
Aufl.	Auflage
BayVB1.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
bearb.	bearbeitet
BGB1.	Bundesgesetzblatt
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
ders.	derselbe
DP	Deutsche Partei
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DUZ	Die Deutsche Universitätszeitung
DV	Die Verwaltung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
f. (ff.)	und die folgende(n)
Fußn.	Fußnote
GesB1.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GVB1.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HdBStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HochSchG	Hochschulgesetz
HRG	Hochschulrahmengesetz

Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
jur. Diss.	juristische Dissertation
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Komm.	Kommentar
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht
Min. für U.u.K.	Minister für Unterricht und Kultus
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OVG	Oberverwaltungsgericht
RV	Verfassung des Deutschen Reiches
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
sogen.	sogenannte
UniG	Universitätsgesetz
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WissR	Wissenschaftsrecht, Wissenschafts- verwaltung, Wissenschaftsförderung

1. Einleitung

1.1. Vorbemerkung

Die Autonomie der Hochschule ist Schlüsselwort hochschulpolitischen Wunschenkens ebenso wie Gegenstand ernsthafter Überlegungen im Bereich von Wissenschaftsfreiheit und Wissenschaftsorganisation.

Dependenz und Gegensätzlichkeit dieser beiden Begriffe führten im Verlauf der Entwicklung des Hochschulrechts zu durchaus unterschiedlichen Ansichten und Folgerungen.

Die nach dem zweiten Weltkrieg zu beobachtende Euphorie im Hinblick auf eine weitgehende Eigenständigkeit der Hochschule¹⁾ dauerte nur kurze Zeit und erstickte endlich völlig in den Belastungen der Studentenunruhen und der wachsenden Ausbildungsanforderungen der Numerusclausus-Generation.

Postulierte man ursprünglich unter dem Zeichen der Hochschulautonomie ein allumfassendes Selbstorganisationsrecht der Universität unter weitgehendem Ausschluß staatlicher Reglementierung, so wurde auch die immer stärker werdende Forderung nach staatlicher Regelung des Hochschulrechts mit der Notwendigkeit der Erhaltung der Hochschulautonomie begründet.²⁾

1) noch Walter DöV 1969, S. 696 sieht eine Entwicklung "... die vor allem nach dem 2. Weltkrieg von der staatlich verordneten Universitätsverfassung zur Verfassungsautonomie geführt hat."

2) hierzu auch Sattler, Die Pflicht des Gesetzgebers zum Erlaß von Vorschriften über die Organisation der Hochschule, Festschrift für Werner Weber 1974 S. 325f.; zurückhaltender die Stellungnahme der niedersächsischen Landesrektorenkonferenz zum Entwurf eines niedersächsischen Hochschulgesetzes, FAZ vom 30.3.1977, S. 7.

Der vergebliche Ruf nach gesetzlicher Fixierung des rechtlichen Standorts der Hochschule und die vielfachen Anläufe hierzu, die vom 19. Jahrhundert bis zum Ende des zweiten Weltkriegs unternommen wurden, dokumentieren anschaulich die Schwierigkeiten und die wachsenden Notwendigkeiten ebenso wie die dann folgende rasche Generationenfolge von Hochschulgesetzen der vergangenen Jahrzehnte.

War das Hochschulrecht bis vor zwei Jahrzehnten fast ausschließlich mit Satzungen und Gewohnheitsrecht ausgestattet, so erscheint es heute fast ebenso stark durchnormiert wie das sonstige besondere Verwaltungsrecht.¹⁾ Dennoch hat die zunehmende gesetzliche Normierung bislang nur schwerlich zur Klärung des Hochschulrechts und zu dessen Überschaubarkeit beitragen können.

Es soll hier versucht werden, aufzuzeigen, inwiefern die Hochschule selbst zur Setzung eigener Rechtsnormen befugt ist. Dabei ist von dem bisherigen Stand des Hochschulrechts auszugehen, darüberhinausgehende Fragen im Hinblick auf dessen organisatorische oder politische Zweckmäßigkeit oder gar Reformbedürftigkeit können und sollen hier nicht behandelt werden. Insoweit will diese Arbeit versuchen, einen Beitrag zur Untersuchung des Hochschulrechts zu leisten.

Dieser Versuch erscheint auch angesichts der durch das Hochschulrahmengesetz bedingten Novellierungen der Landeshochschulgesetze noch lohnenswert, da in dem zu untersuchenden Bereich auch vom Hochschulrahmengesetz keine grundlegenden Veränderungen zu erwarten sind, es vielmehr insoweit an die bereits überkommenen Vorstellungen anknüpft.²⁾

Entsprechend der Rangfolge sollen zunächst die einschlägigen Vorschriften von Grundgesetz und Landesver-

1) Thieme, WissR 1976, S. 193.

2) ders., a.a.O., S. 214.

fassungen beleuchtet werden, sodann bedürfen die konkreten Regelungen der Hochschulgesetze und des Hochschulrahmengesetzes näherer Untersuchung.

Motiviert durch die Aussage, die Befugnis zur Selbstverwaltung einschließlich Selbstrechtsetzung entspräche überlieferter Hochschultradition¹⁾ und aus ihr folgendem gemeindeutschen Gewohnheitsrecht²⁾, soll auch der historische Hintergrund der Rechtsstellung der deutschen Universitäten daraufhin betrachtet werden.

Wie sich die Konsequenzen der aufgezeigten Rechtsentwicklung und des sich herausgebildeten Rechtszustandes in der Praxis darstellen, soll im letzten Teil der Arbeit anhand der entsprechenden Erfahrungen an der Johannes Gutenberg-Universität, Mainz dargelegt werden.

1.2. Untersuchungsgegenstand

In den Mittelpunkt der Betrachtung soll hier die Fähigkeit der Hochschule gestellt werden, sich selbst verbindliche Sätze objektiven Rechts zu schaffen (Autonomie)³⁾. Autonomie soll daher dementsprechend nur im Sinne einer Rechtsetzungsbefugnis definiert werden, nicht aber kann auch die im weiteren Bereich der Wissenschaftsfreiheit verwendete Begriffsbildung im Sinne der Selbständigkeit des Seins und Wirkens⁴⁾ miteinbezogen werden.⁵⁾

Abzugrenzen ist hiervon auch der Begriff der Selbstverwaltung, der hier nur als die Wahrnehmung von Verwaltungsgeschäften im Einzelfall und nicht wie oftmals, auch als Oberbegriff für Rechtsetzung und Verwaltung Verwendung finden soll.⁶⁾

1) BVerfGE 37, S. 314ff. (321).

2) Thieme, Deutsches Hochschulrecht, S. 72; Holstein, Hochschule und Staat, S. 130.

3) Forsthoff, Verwaltungsrecht, § 25 I c.

4) so v. Lübtow, Autonomie und Heteronomie, S. 14.

5) eingehend Haug, Autonomie im öffentlichen Recht, S. 83; Gerber DöV 1953, S. 33.

6) zur Begriffsbildung vgl. Kiess, Rechtsverordnung und Satzung, S. 31; Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, S. 35f.

Verfassungsautonomie bezeichnet dabei als Unterbegriff zur Autonomie die Fähigkeit der Hochschule, sich ihre eigene Grundordnung zu geben.¹⁾

Der Begriff der Hochschule soll hier synonym mit der Bezeichnung Universität, im Bewußtsein der Definitionsschwierigkeiten im einzelnen²⁾ für diejenigen Institutionen stehen, die in Anknüpfung an die überlieferte deutsche Hochschultradition unter anderem selbständige Rechtspersönlichkeit, akademische Selbstverwaltung, Satzungsbefugnis und Hochschulreife als Zulassungsvoraussetzung aufweisen.³⁾ Dies steht auch im Einklang mit der neuerlichen Definition des Hochschulbegriffes im Hochschulrahmengesetz, die zunächst nur formeller Art ist.⁴⁾ Aus der Aufgabenbestimmung des § 2 HRG lassen sich jedoch auch die Kriterien der Hochschule im materiellen Sinn insoweit erkennen, als sie der Entwicklung der Wissenschaften und Künste durch Forschung, Lehre und Studium unter Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden zu dienen bestimmt sein soll.⁵⁾ Dem entsprechen auch regelmäßig die in den Hochschulgesetzen bereits enumerativ aufgezählten Landesinstitutionen.⁶⁾

1) H.H. Klein, AÖR 90, S. 145; Gerber, Hochschule und Staat, S. 11.

2) Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 297.

3) BVerfGE 37, S. 321.

4) § 1 Abs. 1 HRG: Hochschulen im Sinne dieses Gesetzes sind die Einrichtungen des Bildungswesens, die nach Landesrecht staatliche Hochschulen sind.

5) Thieme, WissR 1976, S. 201.

6) Wolff, Verwaltungsrecht Bd. II, § 93 II a .

2. Übersicht über die historische Entwicklung der Rechtsetzung durch die Hochschulen

2.1. Die ersten europäischen Universitäten

Im Laufe des 13. Jahrhunderts entwickelten sich aus der zunehmenden Verdichtung korporativen Lebens von Lehrern und Schülern der Stadtschulen Oberitaliens und der Stifts- und Klosterschulen Frankreichs freiwillige Wissenschaftsgemeinschaften an festen Orten.

Die sich zunehmend festigenden Gemeinschaften, deren berühmte Zentren Paris und Bologna waren, organisierten sich entsprechend der pluralistischen Machtverteilung des Mittelalters als korporativ-genossenschaftliche Zusammenschlüsse.¹⁾

Unter dem Schutz der Privilegien geistlicher und weltlicher Gewalten gelang es der "universitas magistrorum et scholarium" weitgehende Autonomie gegenüber anderen staatlichen Korporationen zu erlangen und somit das Recht zu besitzen, sich selbst die Gesetze der eigenen Lebensordnung zu geben, sich selbst zu regieren, eigenes Vermögen und eigene Gerichtsbarkeit zu erhalten.

Während die aus den Rechtsschulen Oberitaliens entstandenen Universitäten im Kampf gegen die sie beherbergenden Städte nahezu völlige Autonomie zu erlangen vermochten, war der Einfluß kirchlicher Gewalten, insbesondere des Bischofs und des Kanzlers in Paris von weitaus größerer Bedeutung.²⁾

Zusammenfassend läßt sich grundsätzlich zur Rechtsstellung der ersten Universitäten Europas erkennen:

1) universitas - nach damaliger Bedeutung: Genossenschaft, Zunft, Gemeinde vgl. Kaufmann, Geschichte der Deutschen Universität Bd. I, S. 98; Denifle, Die Entstehung, S. 29; zur Geschichte Bolognas vgl. Savigny, Geschichte des römischen Rechts Bd. III, S. 159ff.

2) Kaufmann, a.a.O., S. 241.

Entsprechend dem Prinzip korporativer Selbstregierung im staatlichen Leben des Mittelalters konnten auch die aus den gelehrten Schulen des frühen Mittelalters allmählich erwachsenden korporativen Gemeinschaften von Schülern und Lehrern unter dem Schutze päpstlicher und kaiserlicher Privilegien weitgehend eigenes Rechtsleben in freier Selbstverwaltung, Satzungsautonomie und eigener Gerichtsbarkeit erkämpfen.

2.2. Die Gründung erster deutscher Universitäten

Im Laufe des 14. und 15. Jahrhunderts kam es zur Gründung erster deutscher Universitäten.¹⁾

Im Gegensatz zu den korporativ entstandenen ausländischen Vorgängern werden sie durch förmliche Gründungen der weltlichen oder geistlichen Gewalt ins Leben gerufen. Die Gründungen erfolgen nunmehr ausnahmslos aufgrund päpstlicher oder kaiserlicher Stiftungsbriefe (Privilegien), denen als Konzession für die eigentliche Gründung durch den weltlichen oder geistlichen Landesherrn oder den Stadtrat nach damaliger Rechtsüberzeugung nunmehr existenzielle Bedeutung beigemessen wurde.²⁾

In Formen und Einrichtungen orientierten sich die deutschen Gründungen weitgehend an dem Pariser Vorbild.³⁾

Dennoch waren die deutschen Universitäten von Anfang an nicht das Ergebnis freier Genossenschaftsbildung sondern obrigkeitlichen Gründungsakts und daher von vornherein obrigkeitlicher Aufsicht und Leitung stärker unterworfen.⁴⁾

Zwar sind auch sie entsprechend ihren älteren Vorbildern grundsätzlich als autonome Korporationen eingerichtet worden, andererseits beanspruchte aber der Landesherr

1) erstmals Prag 1347/48, bis 1506 dann in weiteren 20 deutschen Städten, vgl. Kaufmann, Bd. II, S. 3.

2) Kaufmann, a.a.O., S. 3, 10f.; Kluge, Universitätsselbstverwaltung, S. 24.

3) Kaufmann, Bd. I, S. 160; Kluge, a.a.O., S. 25.

4) Schelsky, Einsamkeit und Freiheit, S. 17.

als Stifter das Recht zur Oberaufsicht und zu maßgeblichem Einfluß . So bildete sich eine Selbstverwaltung heraus, an deren Spitze aber der Landesherr oder ein von ihm eingesetzter Vertreter stand.¹⁾

Zwar waren auch die ersten deutschen Universitäten entsprechend der mittelalterlichen staatlichen Ordnung, der eine straffe Ausrichtung auf eine Zentralgewalt noch weitgehend fremd war, autonome Körperschaften mit dem Recht auf eigene Rechtsetzung, Verwaltung und Rechtspflege²⁾, jedoch unterstanden sie von Anfang an dem Aufsichtsrecht der Landesobrigkeiten.

Die ihnen als Korporationen zukommende Statuargewalt wurde deshalb nunmehr als eine aus dem Gründungsakt abgeleitete Befugnis angesehen, die, je nach Ausgestaltung des Gründungsaktes, unterschiedliches Ausmaß besitzen konnte.³⁾

Demzufolge entstanden auch die Statuten der deutschen Universitäten teils durch Erlasse des Landesherrn⁴⁾, teils durch Beschlüsse der Korporationen, wobei deren Wirksamkeit nach damaliger Rechtsüberzeugung bereits an die Genehmigung des Landesherrn oder des Stadtrates gebunden war.⁵⁾

Die deutschen Universitäten waren somit von Anfang an weit abhängiger von staatlicher Gewalt als ihre romanischen Vorbilder.⁶⁾ Zwar waren auch sie grundsätzlich als autonome Körperschaften anerkannt, doch übten daneben die Landesherrn das Recht der Oberaufsicht grundsätzlich und mit großer Ausdehnung aus,⁷⁾ indem sie teilweise selbst Universitätsstatuten erließen oder zumindest auf deren Bestätigung bestanden.

1) Hübner, Festschrift für v. Carolsfeld 1972, S. 202.

2) Kluge, a.a.O., S. 32.

3) Maack, Grdl. des studentischen Disziplinarrechts, S. 31; Clobes, Die Entwicklung der Rechtstellung, S. 41.

4) für Heidelberg vgl. Kaufmann Bd. II, S. 111; für Tübingen a.a.O., S. 114.

5) für Königsberg und Greifswald vgl. Bornhack, Die Korporationsverfassung, S. 6; Kaufmann, a.a.O., S. 111.

6) Kluge, a.a.O., S. 226.

7) Kaufmann, a.a.O., S. 111.

Die rechtliche Ordnung der deutschen Universitäten war deshalb von einem Dualismus von Korporationsrecht und Landesrecht gekennzeichnet.¹⁾

In dieser eigentümlichen Rechtsstellung, nämlich einerseits von Grund auf korporativen Grundsätzen verpflichtet zu sein, andererseits aber einseitig hoheitlich eingerichtet und beaufsichtigt zu werden, liegt ein Spannungsverhältnis, dessen Auswirkungen bis in das Universitätsrecht der Gegenwart reichen.

2.3. Das ausgehende Mittelalter

Seit dem 15. Jahrhundert zeichnet sich ein ständiges Ausbreiten fürstlicher Gewalt gegenüber der Statuargewalt der Universitäten ab. Ein bezeichnendes Beispiel hierfür liefert die Reformation der Universität Heidelberg von 1492 durch Friedrich I., der trotz des Widerstandes der Universität, die sich in ihrer Autonomie verletzt sah, wichtige Fragen der Verfassung und des Lehrbetriebs hoheitlich neugestaltete.²⁾

Ähnlich einseitig durch landesherrliche Verordnung regelte Herzog Eberhard in den Jahren 1481 und 1491 wichtige Punkte auch des inneren Lebens der Universität Tübingen neu, wobei jedoch Verhandlungen hierüber mit der Universität vorausgegangen waren.³⁾

Auch die Ausgestaltung der rechtlichen Ordnungen der Universitäten Wien und Leipzig erfolgten durch einseitige Einflußnahme durch die Landesherren.⁴⁾

1) Kluge, a.a.O., S. 226.

2) Kaufmann, Bd. II, S. 113.

3) Kaufmann, a.a.O., S. 115.

4) Kluge, a.a.O., S. 35.

Unter ähnlichen Bedingungen vollzog sich die Revision der Statuten der Universität Ingolstadt, der ein von der Regierung ausgearbeiteter Entwurf zugrundelag, dem gegenüber ein der Universität eingeräumtes Anhörungsrecht ohne Einfluß blieb.¹⁾

Allgemein läßt sich feststellen, daß im späten Mittelalter der Einfluß der Landesherren auf die Regelung der inneren Ordnung der Universitäten mehr und mehr wächst. Aus dem Anspruch auf Bestätigung der Statuten wird nach und nach der Anspruch auf deren Erlaß.

Die Reformgesetze des beginnenden 16. Jahrhunderts werden somit auch schon ausnahmslos von den Landesherren erlassen, wobei man deren Entwürfe häufig besänftigend den Universitäten zur Beratung vorlegte.²⁾

2.4. Der Absolutismus (17./18. Jahrhundert)

Das sich bereits abzeichnende Überwiegen staatlicher Einflußnahme bei der Universitätsaufsicht im späten Mittelalter kommt im 17. Jahrhundert zur vollen Entfaltung. Deutliches Zeichen hiervon legen die Gründungen der Universitäten Halle und Göttingen ab.

Nachdem Friedrich III. ein kaiserliches Privilegium für die Gründung der Universität Halle erlangt hatte, erließ er deren Statuten im Wege landesherrlicher Verordnung.³⁾

Die Statuten der einzelnen Fakultäten wurden zwar von diesen selbst abgefasst, bedurften aber der Bestätigung des Landesherrn.

In gleicher Weise vollzog sich die Gründung der Universität Göttingen durch Georg II., der, durch kaiserliches

1) Keck, Verfassung und Rechtsstellung, S. 83.

2) Maack, a.a.O., S. 38; Clobes, a.a.O., S. 42 insbes. Fußn. 3.

3) Bornhack, Die Korporationsverfassung der Universitäten, S. 7; Hubrich, Greifswalder Universitätsrecht, S. 8.

Privileg ermächtigt, 1736 zugleich königliches Privileg und Statuten erließ¹⁾, wobei allerdings eine gutachtliche Mitwirkung der Universität vorausgegangen war.²⁾

Mit der Ausbreitung des Tätigkeitsfeldes der alles beherrschenden absolutistischen Staatsgewalt erlangte auch die akademische Berufsvorbildung für den Staat zunehmende Bedeutung. Demzufolge bestand ein wachsendes öffentliches Interesse an den Ausbildungsaufgaben der Universitäten, insbesondere an einer stärkeren Berücksichtigung der die allmächtige absolutistische Staatsgewalt stützenden Kameralwissenschaft.

Dem entsprach die stärkere Unterstellung der Universitäten unter die anfangs nur zur Aufsicht bestellten landesherrlichen Beamten, denen jedoch später auch häufig sämtliche Verwaltungsaufgaben übertragen wurden.³⁾

Dies führte zu einem sich ständig fortentwickelnden Ausbau von Aufsichts- und Verwaltungsaufgaben der staatlichen Kanzler und Kuratoren und somit zu einem weiteren Anwachsen staatlichen Einflusses auf die Universitäten. Hieraus wurde häufig gefolgert, daß die Universitäten des Absolutismus ihrer korporativen Natur entkleidet zu staatlichen Anstalten geworden seien, denen das Recht auf autonome Rechtsetzung entgültig verloren gegangen sei.⁴⁾

Diese Entwicklung beschränkte sich keineswegs nur auf Preußen sondern konnte ebenso an den süddeutschen Universitäten beobachtet werden, wo etwa die bayerischen Universitäten unter Montgelas in Staatsanstalten umgewandelt und dem Ministerialdepartment für geistliche Angelegenheiten unterstellt worden waren.⁵⁾

1) Gundelach, Die Verfassung der Göttinger Universität, S. 8.

2) Gundelach, a.a.O., S. 12; Hubrich, a.a.O., S. 8.

3) Maack, S. 42; Gallas, Die Staatsaufsicht über die wissenschaftlichen Hochschulen, S. 48ff.

4) Bornhack, a.a.O., S. 7; a.A. Holstein, Hochschule und Staat, S. 137f.

5) Prantl, Die Geschichte, S. 273.

Zwar bewahrten die Universitäten formell ihre Korporationsverfassung, materiell unterlagen sie nunmehr jedoch überwiegend staatlicher Aufsicht und Verwaltung.¹⁾ Andererseits wirkte aber auch ihre traditionelle Rechtsstellung als Korporationen noch weiter fort und blieb auch noch zukünftig für das Verhältnis zwischen Staat und Universität von erheblichem Einfluß.²⁾

2.5. Die Regelungen des Preußischen Allgemeinen Landrechts von 1794

Das Preußische Allgemeine Landrecht (ALR) brachte erstmals eine Kodifikation des Hochschulrechts so wie es damals als bestehend angesehen wurde und der bisherigen Verwaltungspraxis entsprach.

Neben zahlreichen Vorschriften, die das Studentenrecht näher regelten (§§ 69-129 II 12 ALR), waren vor allem die §§ 1, 2, 67, 68 II 12 ALR von Bedeutung.³⁾

Ob diese Bestimmungen den Universitäten das Recht auf eigene Rechtsetzung verliehen, dieses mittelalterliche jus statuendi lediglich feststellend fortführten oder dieses Recht schmälerten, wurde mit unterschiedlichem Ergebnis oftmals untersucht.⁴⁾

1) Kluge, Universitätsselbstverwaltung, S. 244.

2) Maack, a.a.O., S. 42; Kluge, a.a.O., S. 223, der den Universitäten Jena und Leipzig noch bis ins 19. Jahrhundert Statuarrecht zuschreibt; Gradenwitz, Zur Universitätsverfassung, S. 287.

3) Aus dem 12. Titel des 2. Teiles des ALR:
§ 1 Schulen und Universitäten sind Veranstaltungen des Staats, welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kenntnissen und Wissenschaften zur Absicht haben.

§ 2 Dergleichen Anstalten sollen nur mit Vorwissen und Genehmigung des Staats errichtet werden.

§ 67 Universitäten haben alle Rechte privilegierter Corporationen.

§ 68 Die innere Verfassung derselben, die Rechte des akademischen Senats, und seines jedesmaligen Vorstehers, in Besorgung und Verwaltung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten, sind durch Privilegien, und die vom Staate genehmigte Statuten einer jeden Universität bestimmt.

4) z.B. Bornhack, a.a.O., S. 9: kein originäres Satzungsrecht; anders Holstein, a.a.O., S. 138; Köttgen, Deutsches Universitätsrecht, S. 33f.; Leonardy, SchlHA 1967, S. 199.

Indem § 1 die Universitäten den Schulen als Veranstaltungen des Staates gleichsetzt, könnte daraus gefolgert werden, daß nunmehr auch sie als Anstalten ausgestaltet sein sollten, was sich durch den Wortlaut des § 2 zu bestätigen scheint. Andererseits werden den Universitäten durch § 67 alle Rechte privilegierter Korporationen zuerkannt und durch § 68 sogar ein gewisses Statuarrecht zugebilligt. Auch das ALR greift somit die Zweispurigkeit des Universitätsrechts wiederum auf¹⁾, wenngleich ein Überwiegen des staatlichen Einflusses unverkennbar ist. Dies entspricht der Intention des ALR, nämlich keine neue Rechtslage zu schaffen, sondern das geltende Recht zu kodifizieren und deshalb lediglich die preußische Praxis der landesherrlich bestätigten, aber von den Professoren erlassenen Statuten aufzugreifen.²⁾ Hieraus läßt sich weiter erkennen, daß auch das ALR eine Autonomie der Hochschulen keinesfalls völlig beseitigen wollte. Die Bestimmungen des ALR erlangten auch in den später neu erworbenen preußischen Landesteilen und darüberhinaus auch als allgemein anerkanntes gemeindeutsches Gewohnheitsrecht sogar noch über das Jahr 1945 hinaus erhebliche Bedeutung.³⁾

1) Kluge, a.a.O., S. 223.

2) s. 1)

3) Thieme, Deutsches Hochschulrecht, S. 26f. m.w.N.; H.J. Wolff, Die Rechtsgestalt der Universität, S. 11.

2.6. Die Rechtsentwicklung im 19. Jahrhundert

Im Laufe des 19. Jahrhunderts kam es zur Erneuerung einer Reihe von Statuten.¹⁾ Dies vollzog sich zumeist so, daß die Universität Entwürfe einreichte, die aber nicht immer die Zustimmung des Ministers fanden und somit erst entgültig durch königlichen Erlaß Wirksamkeit erlangen konnten.²⁾

Über die rechtliche Bewertung dieser Vorschlags- und Anhörungspraxis herrschten verschiedene Auffassungen. Häufig wurde von einer Anhörungspflicht oder einem Beteiligungsrecht ausgegangen. War nach allgemeiner Ansicht das autonome Selbstgesetzgebungsrecht im Sinne des früheren *jus statuendi* dem Absolutismus zum Opfer gefallen³⁾, so wurde doch einem Mitwirkungsrecht (Anhörungs-, wenn nicht Initiativrecht) oftmals erhebliche Bedeutung zugemessen.⁴⁾

Dennoch galten die Universitätsstatuten des 19. Jahrhunderts einhellig als königliche Verordnungen, die Fakultätsstatuten als ministerielle Regulative zur Ausführung der ersteren. Sie entstammten nunmehr sämtlich als Rechtsverordnung der staatlichen Rechtsetzung⁵⁾, wobei im Falle der preußischen Praxis der Gesetzescharakter aus der Konfirmation durch den staatlichen Gesetzgeber hergeleitet wurde.⁶⁾

1) Berlin 1816, Breslau 1816, Bonn 1834, Münster 1832 abgedr. bei Koch, Die Preußischen Universitäten, Bd. I, S. 190 und 684ff.; Kluge, a.a.O., S. 83.

2) Die Statuten Bonns und Berlins beginnen mit den Worten: "... der Universität, welche mit ihrem Gutachten vernommen worden ..."

3) Hubrich, Greifswalder Universitätsrecht, S. 25.

4) Hubrich, a.a.O., ders., Korporationsverfassung, S. 30; Köttgen, Deutsches Universitätsrecht, S. 16; Thieme, Deutsches Hochschulrecht, S. 27; anders Wende, Grundlagen des preußischen Hochschulrechts, S. 28; Evers, Wer gibt die Hochschulverfassung, S. 28

5) v. Lübtow, Autonomie und Heteronomie, S. 25; Thieme, a.a.O., S. 32; Wende, a.a.O., S. 28f.; Hubrich, a.a.O. S. 56.

6) Hubrich, a.a.O., S. 23.

Im 19. Jahrhundert vollzieht sich somit keine grundlegende Änderung des Verhältnisses zwischen Staat und Universität auch im Hinblick auf den Erlaß von Universitätsstatuten sowie deren Form und Inhalt.¹⁾

Die im ALR festgelegten Grundsätze bilden die Grundlage für den Erlaß der preußischen Statuten, finden jedoch darüberhinaus auch außerhalb Preußens Anwendung.²⁾

Da sie einer weithin anerkannten Rechtsüberzeugung entsprachen, weist auch die Entwicklung der deutschen Universitäten außerhalb Preußens kaum Abweichungen demgegenüber auf, wenn auch allgemein das Ausmaß der Reglementierung geringfügig differieren konnte.³⁾

Stellvertretend für die damalige Rechtsauffassung und zugleich verblüffend in ihrer Weitsicht mag die Auffassung Bornhacks⁴⁾ gelten, nämlich daß "das Wesen des modernen Staates um seiner selbst Willen auf rechtlicher Ordnung der seinem Zweck dienenden staatlichen Verwaltung nicht verzichten kann. Die moderne Selbstverwaltung besteht daher nicht wie die mittelalterliche in der Selbstsatzung der Korporationen, sondern in ihrer Verwaltung nach Gesetzen. Sollte daher der aus der absoluten Monarchie überkommene Zustand, daß die Universitäts- und Fakultätsstatuten als königliche Verordnungen und ministerielle Regulative erlassen werden, einmal aufhören, so ist jedenfalls der Ersatz ausgeschlossen und nur die gesetzliche Regelung möglich. Erst innerhalb dieses Rahmens wäre ein Satzungsrecht der Korporation über einzelne untergeordnete Punkte ihrer Verfassung wieder denkbar."

1) Maack, a.a.O., S. 104.

2) v. Rönne, Die höheren Schulen und Universitäten, S. 413.

3) für die süddeutschen Universitäten, Pleyer, Vermögens- und Personalverwaltung, S. 55 u. 67ff.

4) a.a.O., S. 15.

2.7. Idealismus, Wissenschaftsfreiheit und ihre Auswirkungen auf das Universitätsrecht des 19. Jahrhunderts

In § 152 der Frankfurter Reichsverfassung von 1849 und im gleichlautenden Artikel 20 der Preußischen Verfassung von 1850¹⁾ wird der dem Liberalismus entspringenden Wissenschaftsfreiheit erstmals verfassungsrechtliche Bedeutung zuerkannt. Ob freilich damit auch ein Recht der Universitäten im Sinne einer Autonomie vom Staate formuliert werden sollte, erscheint angesichts der damals allseits herrschenden Rechtsüberzeugung, daß individuelle Lehrfreiheit und staatliche Unterrichtsverwaltung durchaus miteinander zu vereinbaren seien, nicht das zentrale Anliegen der Regelung gewesen zu sein.²⁾ Auch der neue Wissenschaftsbegriff des Idealismus, in dessen Mittelpunkt das Suchen nach der Wahrheit unabhängig von Einflüssen und Zwecken der Umwelt insbesondere auch von staatlicher Autorität stand, führte im 19. Jahrhundert zu keiner wesentlichen Stärkung der Autonomie der Universitäten.³⁾

Die Gründung der "Reformuniversität" Berlin durch Wilhelm von Humboldt erfolgte auf dem Boden der traditionellen Rechtsauffassung: sie besaß weder Satzungsautonomie noch echte Selbstverwaltung.⁴⁾

Während Schleiermacher die Universität als ein Bollwerk gegen den Staat und als wissenschaftlichen Verein errichten wollte, der allein der wissenschaftlichen Erkenntnis entgegenstreben und in dem "die edleren Mitglieder derselben daher immer danach trachten (werden), sich möglichst zur Unabhängigkeit vom Staat heraufzu-

1) "Die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei"

2) zu den gegensätzlichen Auffassungen Thieme, Deutsches Hochschulrecht, S. 45; Zwirner, AöR 98, S. 313; Asche, Hochschulautonomie, S. 64f.; W.A.E.Schmidt, Freiheit der Wissenschaft, S. 19ff.

3) Kluge, S. 229; Maack, a.a.O., S. 47f.; H.J.Wolff, Rechtsgestalt der Universität, S. 11.

4) BVerfGE 35, S.118; Asche, a.a.O., S. 74; in diesem Sinne auch Raiser, Universität im Staat, S. 17.

arbeiten, indem sie teils ihre Vereinigung der Gewalt und Anordnung des Staats zu entziehen, teils ihren eigenen Einfluß auf denselben zu erhöhen suchen"¹⁾, war von Humboldt ein entschiedener Vertreter der kame-ralistischen Staatsverwaltung der Universitäten.²⁾

Bereits in diesen konträren Auffassungen lassen sich die wesentlichen Positionen der noch immer andauern- den Diskussion um die Rolle staatlichen Eingreifens im Bereich der Wissenschaftsorganisation wiederer- kennen: Der fürsorglich schlichtenden wird die re- pressiv reglementierende entgegengestellt.

Zusammenfassend läßt sich aber feststellen, daß weder die Gedanken des Idealismus noch die verfassungsrecht- liche Verankerung der Wissenschaftsfreiheit wesentliche Veränderungen gegenüber dem bestehenden Rechtszustand zwischen Universitäten und Staat herbeiführen konnten.³⁾

Dennoch vollzog sich im Laufe des 19. Jahrhunderts eine stärkere Ausprägung der Staatsverwaltung, unterhalb der auch eine akademische Selbstverwaltung schärfere Kon- turen entwickeln konnte.⁴⁾

Während die äußere Verwaltung und die Rechtsaufsicht ausgebaut und nunmehr durch die Festigung der Stellung

1) Gelegentliche Gedanken über die Universitäten, S. 232.

2) "Was aber das Äußere des Verhältnisses zum Staat und seine Thätigkeit dabei betrifft, so hat er nur zu sor- gen für Reichtum (Stärke und Mannigfaltigkeit) an geisti- ger Kraft durch die Wahl der zu versammelnden Männer und für die Freiheit in ihrer Wirksamkeit. Der Freiheit droht aber nicht bloß Gefahr von ihm, sondern auch von der Anstalt selbst, die, wie sie beginnen, einen ge- wissen Geist annehmen und gern das Aufkommen eines anderen ersticken. Auch den hieraus möglicherweise entstammenden Nachtheilen muß er vorbeugen" (Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin, 1810, S. 380)

3) H.J. Wolff, a.a.O., S. 11; Gallas, Staatsaufsicht, S. 61.

4) Kluge, a.a.O., S. 229; Clobes, a.a.O., S. 29; in diesem Sinne auch in BVerfGE 35, S. 118f.

des Kurators als Mittelinstanz zwischen Regierung und akademischem Senat Zuständigkeiten klarer hervortreten konnten, entwickelte sich ein Bereich akademischer Verwaltung, der von den Hochschulen unter staatlicher Rechtsaufsicht selbst wahrgenommen wurde.

Zu diesen Selbstverwaltungsaufgaben zählen an den preußischen Universitäten des 19. Jahrhunderts¹⁾

- Die Organisation und Überwachung des akademischen Lehrbetriebs nach Maßgabe der Anforderungen der staatlichen Prüfungsordnungen
- Die Vertretung der Interessen eines sachgerechten Forschungsbetriebs gegenüber dem Staat und der Öffentlichkeit
- Die Bildung wissenschaftlichen Nachwuchses durch freie Handhabung des Promotions- und Habilitationswesens
- Die Teilnahme an der Ergänzung des Lehrkörpers durch Ausübung eines Vorschlagsrechts im Berufungswesen
- Die freie Entscheidung über wissenschaftliche Ehrungen
- Die freie Wahl der körperschaftlichen Organe in der gesamten Hochschule und den Fakultäten (Rektor, Dekan)
- Der freie Zusammentritt und die freie Willensbildung der körperschaftlichen Kollegialorgane (Fakultätsversammlung, kleiner und großer Senat)
- Der freie Verkehr mit anderen wissenschaftlichen Hochschulen des In- und Auslandes.

Eine gesetzliche Regelung des Unterrichtswesens, einschließlich des gesamten Hochschulrechts, wurde durch die Gesetzesentwürfe des preußischen Kultusministers Ladenberg von 1851 und 1861 angestrebt, gelangte jedoch nicht zur Realisierung.²⁾

1) Asche, a.a.O., S. 74 m.w.N.

2) näher hierzu Scheuner, DVBl. 1955, S. 138.

Den rechtlichen Standort der Universitäten im 19. Jahrhundert fasst aus damaliger Sicht Paulsen¹⁾ in anschaulicher Weise zusammen: "Dennoch nimmt die Universität eine exemte Stellung ein. Sie genießt ein Maß an Unabhängigkeit und Selbständigkeit wie keine andere Staatsanstalt. Auch von der alten korporativen Selbstverwaltung sind wesentliche Stücke geblieben, vor allem die Wahl der akademischen Behörden."

2.8. Die preußische Hochschulreform nach 1919

Unter dem maßgeblichen Einfluß des damaligen preußischen Staatssekretärs und späteren Ministers für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung C.H.Becker kam es nach 1919 zu einer Neuordnung des preußischen Hochschulwesens, insbesondere auch auf dem Gebiet der Hochschulpädagogik, der Verbreiterung der Selbstverwaltung (Nichtordinarienfuge) und der Eingliederung der Studentenschaft.²⁾

Nachdem durch den Verband der deutschen Hochschulen ein Entwurf zur Reform der Hochschulverfassung vorgelegt worden war und das preußische Staatsministerium Grundsätze einer Neuordnung der preußischen Universitätsverfassung beschlossen hatte,³⁾ entstanden in Zusammenarbeit mit den Hochschulen für alle preußischen Universitäten außer Frankfurt und Köln neue Universitäts-satzungen einheitlicher Form, welche in den Jahren 1928 bis 1931 verliehen wurden.⁴⁾

Diese Satzungen ergingen als ministerielle Rechtsverordnungen; gleichlautend findet sich der Einleitungssatz: "Aufgrund Beschlusses des Staatsministeriums vom ... verleihe ich der Universität ... folgende Satzung."

1) Wesen und geschichtliche Entwicklung, S. 46.

2) Kluge, Universitätsselbstverwaltung, S. 99.

3) Texte bei Richter-Peters, Heft 1.

4) Texte bei Richter Peters, Hefte 2-10.

In diesen Satzungen ist vorgesehen, daß Fakultätsstatuten durch den Minister nach Anhörung der Fakultät erlassen werden sollen. Einzig in der Satzung Greifswalds (§ 43) findet sich insofern eine Ausnahme, als der Erlaß der Fakultätsstatuten den engeren Fakultäten mit Genehmigung des Ministers selbst zustehen sollte. Dieser Rest eines jus statuendi war im Falle Greifswalds bereits vorher von Hubrich¹⁾ mit dem Hinweis auf die Fassung der früheren Universitätsstatuten (§ 26) beansprucht worden.

Promotions- und Habilitationsordnungen sollten nach den preußischen Satzungen durch die Fakultäten mit Genehmigung des Ministers erlassen werden. Ihnen wurde deshalb häufig der Charakter autonomer Statuten zugeschrieben, wobei dem Bestätigungsrecht des Ministers maßgebende Bedeutung nicht zukommen sollte.

Die preußische Hochschulreform nach 1919, der vereinzelt die Wirkung einer Wiederbelebung der akademischen Selbstverwaltung zugeschrieben wurde²⁾, vernachlässigte in Wirklichkeit das Kernproblem der Neuordnung des Verhältnisses zum Staat.³⁾ Da die Auseinandersetzung mit einem Vorschlags- oder Statuarrecht der Universitäten unterblieb, führte sie insofern den bereits bestehenden Rechtszustand früherer Jahre im wesentlichen fort.⁴⁾

1) Greifswalder Universitätsrecht, S. 39.

2) Benecke in Richter-Peters, Heft 1, Einleitung S. 6.

3) zutreffend Gundelach, Die Verfassung der Göttinger Universität, S. 144f.

4) Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 86; Clobes, a.a.O., S. 31.

2.9. Die Entwicklung außerhalb Preußens

Ähnliche Umgestaltungen wie die preußischen Universitäten erfuhren auch die drei bayerischen Landesuniversitäten in den Jahren 1920 bis 1922.¹⁾

Dabei ergingen sowohl Universitätsverfassungen als auch Promotions- und Habilitationsordnungen durch Verordnung bzw. Ministerialerlaß.²⁾

Weitergehende Autonomie besaßen die Hochschulen Badens und Hessens, deren Satzungen lediglich vom Staat genehmigt werden mußten.³⁾

Nach dem revidierten Statut von 1892 kam auch den Fakultäten der Leipziger Universität echtes Statutarrecht zu, während das Universitätsstatut selbst jedoch der Bestätigung bedurfte.⁴⁾

Ähnlich war auch den Fakultäten in Jena nach dem Statut vom 1.11.1924 echtes Statutarrecht verliehen worden.⁵⁾

Eine ausführlichere gesetzliche Ausgestaltung erfuhr das Universitätsrecht erstmals durch das Hamburgische Hochschulgesetz vom 4.2.1921.⁶⁾ Danach konnte die Satzung der Universität durch den (politischen) Senat erlassen werden (§ 5), während Fakultäts- und sonstige Ordnungen lediglich der staatlichen Genehmigung bedürfen sollten (§ 8).

Erstmals wurde der Universität gesetzlich die Rechtsnatur einer Körperschaft zugesprochen (§ 5).⁷⁾

1) Kluge, a.a.O., S. 99.

2) J. Mayer, Das höhere Unterrichtswesen, S. 3ff.

3) Thieme, Deutsches Hochschulrecht, S. 33 und 85.

4) Köttgen, Deutsches Universitätsrecht, S. 17.

5) Köttgen, a.a.O., S. 17.

6) GVBl. S. 65ff.

7) zum damaligen Streitstand um die Rechtsnatur der Universität, Clobes, a.a.O., S. 32.

2.10. Die Weimarer Reichsverfassung

In der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1918 sind von hochschulrechtlicher Relevanz vor allem Art. 10 Nr. 2, der eine Grundsatzkompetenz des Reichs im Hochschulrecht statuierte und die Garantie der Wissenschaftsfreiheit des Art. 142¹⁾ zu beachten.

Von der Grundsatzkompetenz hat der Gesetzgeber keinen Gebrauch gemacht. Auch Art. 142 RV hat trotz seines starken institutionellen Bezugs²⁾, der bereits aus der gesetzessystematischen Stellung im Abschnitt "Bildung und Schule" gefolgert werden konnte, keine nachhaltige Wirkung auf die praktische Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Universität nehmen können. War diese Vorschrift sogar anfänglich restriktiv als durch die beamtenrechtlichen Regelungen der beamteten Hochschullehrer beschränkt interpretiert worden³⁾, so führten erst die Versuche Smends⁴⁾, Holsteins⁵⁾ und Carl Schmitts⁶⁾ zu einer Vertiefung des institutionellen Verständnisses der Wissenschaftsfreiheit.

Diese Versuche blieben jedoch in der Praxis des damaligen Hochschulrechts weitgehend unbeachtet und erlangten erst hervorragende Bedeutung bei der Exegese des Art. 5 Abs. 3 GG, weshalb erst in diesem Zusammenhang hierauf näher eingegangen werden soll.

1) "Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei. Der Staat gewährt Schutz und nimmt an ihrer Pflege teil."

2) BVerfGE 35, S. 119.

3) Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Art. 142 Anm. 1, Aufl. 1-9, später aufgegeben.

4) Das Recht der freien Meinungsäußerung VVdStRL 4, S. 44ff.

5) Hochschule und Staat, in: Das Akademische Deutschland Bd. III, S. 127ff.

6) Freiheitsrechte und institutionelle Garantien, S. 151f.

2.11. Die Zeit von 1933 - 1945

Die Erkenntnis, daß der Zeitabschnitt zwischen 1933 und 1945 im großen und ganzen aus der Tradition der deutschen Universität ausgeklammert werden kann¹⁾, gilt für den Bereich der autonomen Rechtsetzung der Universitäten in besonderem Maße.

Im Sinne des nationalsozialistischen Führerprinzips mußten körperschaftliche Satzungen zugunsten zentraler Regelungen auf Reichsebene zurücktreten.²⁾

Zwar wurden die zuvor erlassenen Hochschulsatzungen nicht als Ganzes aufgehoben, sie waren jedoch angesichts der zahlreichen zentralen Einzelregelungen praktisch unanwendbar geworden.³⁾

Dennoch war auch zu dieser Zeit der Gedanke der Autonomie der Hochschule nicht gänzlich untergegangen. So betonte der damalige Reichsminister für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung Rust: Im Bereich der wissenschaftlichen Arbeit selbst und deren organisatorischen Gestaltung, der Ergänzung des Lehrkörpers, des Prüfungs- und Studienwesens sowie der Fürsorge für die Studentenschaft "walte die Hochschule - selbstverständlich unter der betreuenden Aufsicht des Staates - selbst, entweder aus eigenem ursprünglichen Korporationsrecht oder aufgrund staatlicher Rechtsübertragung."⁴⁾

Auch in der Praxis erhielt sich ein starkes Eigenleben innerhalb der Universitäten entsprechend den hergebrachten Grundsätzen akademischer Selbstverwaltung.⁵⁾

1) Kluge, a.a.O., S. 100.

2) Gundelach, a.a.O., S. 149; Pleyer, Die Vermögens- und Personalverwaltung, S. 145f.; Kluge, a.a.O., S. 100.

3) Reichshabilitationsordnung in: Deutsche Hochschulverwaltung II, S. 18f.; Strafordnung, a.a.O., S. 353; Studentenordnung, a.a.O., S. 357f.; Richtlinien über die Vereinheitlichung der Hochschulverwaltung, a.a.O., Bd. I, S. 34ff.

4) Rust, Reichsuniversität und Wissenschaft, S. 23.

5) Pleyer, a.a.O., S. 149; Evers, Wer gibt die Hochschulverfassung?, S. 64; zweifelnd Gundelach, a.a.O., S. 151.

Dennoch stellt dieser Zeitabschnitt einen Rückschritt in dem Ausbau und der Festigung der akademischen Selbstverwaltung, so wie sie im 19. Jahrhundert eingeleitet worden war, dar.

2.12. Die Wiederbelebung der Hochschulautonomie nach 1945

Die Entwicklung des Hochschulrechts nach dem zweiten Weltkrieg war zunächst dadurch gekennzeichnet, daß die Hochschulen, dem nationalsozialistischen Dirigismus entledigt, zwar einerseits an die Rechtsverhältnisse vor 1933 anknüpften¹⁾, andererseits jedoch, von den nunmehr in manchen Länderverfassungen garantierten Selbstverwaltungsrechten bestärkt, nach wesentlich stärkerer korporativer Autonomie und Selbstverwaltung verlangten.²⁾ Die Universitäten entwickelten dabei teils ihre alten Verfassungen weiter, teils lebten sie jedoch auch nach eigenen neuen Statuten, die anfänglich häufig zwar mit Wissen aber ohne ausdrückliche Genehmigung der staatlichen Behörden angewendet wurden.³⁾

Waren noch die Wiedergründung der Universität Mainz im Jahre 1946 und die Neugründung der Freien Universität Berlin durch die traditionelle staatliche Verfassungsgebung gekennzeichnet⁴⁾, so zeigte bereits das Gesetz zur Gründung der Justus-Liebig-Hochschule in Gießen vom 11. September 1950⁵⁾ Änderungen zugunsten einer Ausweitung autonomer Rechtsetzung durch die Universität.

1) Thieme, Deutsches Hochschulrecht, S. 85; Gerber, Recht der wissenschaftlichen Hochschulen, S. 8; Kluge, a.a.O., S. 101.

2) Schelsky, Einsamkeit und Freiheit, S. 134; Hess, Die Deutsche Universität, S. 25; Weber, Felgentraeger-Festschrift, S. 233.

3) Thieme, Deutsches Hochschulrecht, S. 85.

4) für Mainz: Journal Officiel du Commandement en Chef en Allemagne v. 14.2.1947 und Statut v. 10.9.1949, ABl. des Min.für U.u.K., S. 197ff.; Berlin: Satzung v.4.11.1948 bei Thieme, a.a.O., S. 438f.

5) GVB1. S. 167.

Während dieses Gesetz lediglich einen allgemeinen Rahmen der Rechtsverhältnisse der Universität beschreibt, insbesondere Aufgabe und Organe sowie nicht zur akademischen Selbstverwaltung gehörende Angelegenheiten festlegt, überläßt es die Ausfüllung dieses Rahmens der Universitätssatzung, die an ein staatliches Zustimmungserfordernis gebunden war.

Trotz dieser deutlichen Hinwendung zur akademischen Selbstverwaltung muß jedoch angesichts der damaligen Forderung nach Fortentwicklung korporativer Autonomie noch von einem erheblichen Überwiegen staatlichen Einflusses gesprochen werden.¹⁾

Im Laufe der fünfziger Jahre setzte sich bei der Neufassung von Universitätssatzungen die Praxis durch, daß die Universitäten als autonomen Akt akademischer Selbstverwaltung ihre eigenen Verfassungen ausarbeiteten, diese jedoch zur staatlichen Genehmigung vorlegten.²⁾

Satzungen der Fakultäten sowie Habilitations- und Promotionsordnungen ergingen dann auf Vorschlag der Universität mit Zustimmung staatlicher Stellen.³⁾

Dabei wurde die Überzeugung vertreten, die Universitäts-satzungen seien damit reine Akte autonomer akademischer Statuargewalt.⁴⁾

1) Gerber, a.a.O., S. 28.

2) Übersicht bei Menzel, JZ 1964, S. 217f.

3) Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 317.

4) Anschaulich zeigt dies etwa die Verfassung der Universität Erlangen-Nürnberg vom Jahre 1958: "Wir, Rektor und Senat, haben uns aufgrund der uns verfassungsmäßig zustehenden Selbstverwaltung entsprechend den Grundsätzen der Autonomie der Wissenschaft aufbauend auf altem Recht unserer Korporation mit Genehmigung des Staatsministers für Unterricht und Kultus nachfolgende Satzung gegeben:"

War das Recht zur Selbstgesetzgebung zwar überwiegend anerkannt¹⁾, so bestanden doch über dessen Grundlagen verschiedene Ansichten.

Soweit in den Landesverfassungen ein solches Satzungsrecht ausdrücklich anerkannt worden war, wie in den Verfassungen Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens, so wurde darin eine ausreichende Grundlage gesehen.

In anderen Bundesländern wurde § 68 II 12 ALR wenn nicht unmittelbar so doch gewohnheitsrechtliche Geltung in dem Sinne zugemessen, als nunmehr hieraus lediglich ein Bestätigungsrecht staatlicher Stellen verblieben sei.²⁾

Angesichts dieser wenig gefestigten Rechtslage wurde die Forderung nach einer gesetzlichen Ordnung des Universitätsrechts immer dringlicher.³⁾

Dem trugen zunächst das Gesetz über die Technische Universität Berlin vom 12.7.1956⁴⁾ und das Saarländische Universitätsgesetz vom 26.3.1957⁵⁾ Rechnung.

Nach diesen Gesetzen sollte die Universität als Selbstverwaltungskörperschaft vorbehaltlich der Genehmigung durch die Regierung sich selbst ihre Verfassung geben, sowie Prüfungs-, Promotions- und Habilitationsordnungen mit Bestätigung des Kultusministers erlassen dürfen.

Das Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Universität Mainz vom 6.3.1961⁶⁾ unterschied sich von den vorangegangenen beiden Ländergesetzen im Hinblick auf das verbleibende Maß der Selbstrechtsetzung nur unwesentlich.

1) Oppermann, a.a.O., S. 313ff.; Thieme, a.a.O., S. 84; Kluge, Universitätsselbstverwaltung, S. 218.

2) Thieme, a.a.O., S. 86f.; Kluge, a.a.O., S. 220f.

3) hierzu Scheuner, DVBl 1955, S. 137.

4) GVB1. S. 916.

5) AB1. S. 291.

6) GVB1. S. 47.

Alle drei Gesetze zeichnen sich durch ihre Kürze als Rahmenregelungen aus, welche besonders im Hinblick auf die innere Ordnung der akademischen Selbstverwaltung der Universität weitgehenden Regelungsspielraum beließen. Sie trennen zwischen akademischer und wirtschaftlicher Verwaltung, wobei letztere durch ein (halbstaatliches) Kuratorium (Berlin), durch einen (halbstaatlichen) Universitätsrat mit Rektor als Geschäftsführer (Saarland) bzw. durch einen Verwaltungsrat mit dem Kanzler als Geschäftsführer (Rheinland-Pfalz) geführt wird.

Das darauffolgende Gesetz über die Verleihung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an die Ruhr-Universität Bochum vom 2.11.1965¹⁾ beschränkte sich auf die generelle Ausstattung der Universität mit den Rechten einer Körperschaft, wobei sich die Satzungs-gewalt in diesem Falle ja bereits aus Art. 16 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens herleiten ließ.

Das Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Hessen vom 16.5.1966²⁾ zeichnet sich, nicht nur seinem äußeren Umfang nach, gegenüber den vorangegangenen Gesetzen als eine weiterreichende Ausgestaltung des Universitätsrechts durch den Gesetzgeber selbst aus.³⁾

Wollte der Hochschulgesetzgeber "... das Recht der Hochschulen im Rahmen des Gegebenen ordnen ... (und) den Rahmen für die von den Hochschulen in eigener Verantwortung zu treffenden Reformen" abstecken⁴⁾, so enthielt das Gesetz im wesentlichen doch eine bereits aus-führliche Regelung der Universitätsorganisation.

Erstmals werden die zum Bereich der akademischen Angelegenheiten gehörenden Gegenstände ennumerativ auf-

1) GVB1. S. 324.

2) GVB1. S. 121.

3) nach H. Klein, AöR 90, S. 153 bleibt dabei der Hochschulsatzung nur die Rolle einer Ausführungsvorschrift

4) Regierungsentwurf HessHochSchG 1966, Drucksachen Hess. Landtag Abt. I Nr. 1366, 5. Wahlperiode, S. 25, zit. bei Sterzel, S. 37.

gezählt (§ 4) und die in der Satzung zu regelnden Gegenstände im einzelnen näher festgelegt (§ 6).

Akademische Selbstverwaltungsangelegenheiten und Wirtschafts- und Personalangelegenheiten werden gemeinsam (letztere im Auftrag und unter Fachaufsicht) durch die Universität erledigt (Einheitsverwaltung).

Universitäts-, Fakultätssatzungen sowie Habilitations-, Promotions- und akademische Prüfungsordnungen bedürfen der Genehmigung des Kultusministeriums.

2.13. Übersicht über den Stand des Hochschulrechts bis zu den Novellierungen im Zuge des Hochschulrahmengesetzes

Die Intensivierung staatlicher Normsetzung erlangte einen weiteren Höhepunkt in einer zweiten Welle der Hochschulgesetzgebung in den Jahren 1969/70, der nahezu alle bis zur Angleichung an das HRG geltenden Hochschulgesetze entstammen.¹⁾ Mit Ausnahme Niedersachsens und Bremens unterlagen nunmehr die Rechtsverhältnisse der Hochschulen einer eingehenden gesetzlichen Normierung, die bereits dem äußeren Umfang nach gegenüber den Hochschulgesetzen der fünfziger Jahre eine erhebliche Ausweitung erfahren hatte.

1) Baden-Württemberg: Hochschulgesetz i.d.F. v. 4.2.1975 (GesBl. S. 86)

Bayern: Bayerisches Hochschulgesetz v. 21.12.1973 (GVBl. S. 679)

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Lehrer und Assistenten an Hochschulen i.d.F. v. 9.10.1974 (GVBl. S. 414)

Berlin: Gesetz über die Universitäten des Landes Berlin i.d.F. v. 4. Sept. 1975 (GVBl. S. 2566)
Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Lehrer sowie wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeiter an den Hochschulen des Landes Berlin i.d.F. v. 6.5.1971 (GVBl. S. 755)

Hamburg: Gesetz über die Universität Hamburg i.d.F. v. 24.4.1973 (GVBl. S. 127)

Zusätzliche Hochschullehrergesetze verdichteten noch das Netz intensiver staatlicher Normgebung im Bereich des Hochschulwesens.

Der nach den Ländergesetzen den Hochschulen verbliebene Spielraum für eine eigengesetzliche Ordnung soll in einzelnen noch später untersucht werden.

-
- Hessen: Gesetz über die Hochschulen des Landes Hessen v. 12.5.1970 (GVBl. S. 315)
Gesetz über die Universitäten des Landes Hessen i.d.F. v. 6.12.1974 (GVBl. I S. 604)
- Nordrhein-Westfalen: Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen v. 7.4.1970 (GV NW S. 254)
- Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen in Rheinland-Pfalz v. 22.12.1970 (GVBl. S. 5)
- Saarland: Gesetz Nr. 917 über die Hochschulen des Saarlandes v. 29.4.1970 (ABl. S. 510)
Saarländisches Universitätsgesetz v. 7.7.1971 (ABl. S. 506)
- Schleswig-Holstein: Gesetz über die Hochschulen des Landes Schleswig-Holstein v. 2.5.1973 (GS Schl.-H. Gl. Nr. 221)
- Bremen: Nach dem Gesetz über die Errichtung einer Universität in Bremen v. 8.9.1970 (GesBl. S. 101) ist die Befugnis des Gründungssenats zum Beschluß einer Universitätsverfassung vorgesehen. Eine nähere Beschreibung sonstiger Regelungsbefugnisse ergibt sich daraus nicht. Die vorläufige Verfassung der Universität Bremen v. 27.5.1972 (ABl. S. 361) wurde am 20.6.1972 vom Senat bestätigt (ABl. S. 374) u.a. mit der Maßgabe, daß Zulassungsordnung, Immatrikulationsordnung, Prüfungsordnungen, die Promotionsordnung, die Ordnung zur Erlangung akademischer Grade und die Tutorenordnung der Genehmigung des Senats der freien Hansestadt Bremen bedürfen.

Niedersachsen:

Das "Vorschaltgesetz für ein Niedersächsisches Gesamthochschulgesetz" i.d.F. v. 12.11.1973/3.12.1973 (GVBl. S. 430/479), das durch Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts v. 29.5.1973 (BVerfGE 35, 79ff.) teilweise für verfassungswidrig erklärt worden ist, trifft nur Rahmenregelungen über Kollegialorgane, verweist vorläufig auf frühere Universitätsverfassungen und ermächtigt den Kultusminister zum Erlass einer Wahlordnung per Rechtsverordnung.

Nachdem der Bundesgesetzgeber mit dem Graduiertenförderungsgesetz¹⁾, dem Hochschulbauförderungsgesetz²⁾ und dem Hochschulstatistikgesetz³⁾ bislang nur Randmaterien des Hochschulrechts geregelt hatte, hat er mit dem Hochschulrahmengesetz (HRG) vom 26. Januar 1976⁴⁾ nunmehr auch von seiner Rahmenkompetenz des Art. 75 Nr. 1a GG Gebrauch gemacht.

Mit ihm wurden nahezu alle wesentlichen politischen Entscheidungen auf dem Gebiet des Hochschulrechts⁵⁾ vorgezeichnet, was gleichzeitig auch zu der Notwendigkeit einer Novellierung wenn auch nicht grundlegenden Änderung der Landeshochschulgesetze führen mußte.⁶⁾

1) BGBI. I S. 1465, neugef. durch Gesetz v. 22.1.1976
BGBI. I S. 208.

2) v. 1.9.1969, BGBI. I S. 1556.

3) v. 31.8.1971, BGBI. I S. 1473.

4) BGBI. I S. 185.

5) Thieme, WissR 1976, S. 197.

6) vgl. dazu Boppel-Kollenberg, DUZ 1972, S. 656ff.;
Lüthje, DöV 1973, S. 545ff.; Denninger, Das Hochschulrahmengesetz, Kernstück einer Bildungsreform?

3. Quellen der Rechtsetzungsbefugnis der Hochschulen

3.1. Artikel 5 Abs. 3 Grundgesetz

3.1.1. Problemstellung

Art. 5 Abs. 3 GG wird unabhängig von den anderen hochschulrechtlichen Normen des Grundgesetzes (Art. 74 Ziff. 13, 75 Ziff. 1a, 91a Ziff. 1, 91b GG) als Grundnorm für die Gestaltung des Hochschulwesens angesehen.¹⁾

Nachfolgend soll untersucht werden, ob durch Auslegung dieser Grundrechtsnorm, über die bloße individuelle Freiheitsgarantie hinaus, ein Recht der Universität auf Autonomie gewonnen werden kann.

Da ein solches Ergebnis nur jenseits einer Interpretation der Wissenschaftsfreiheit als Individualgrundrecht im Sinne eines Abwehranspruchs²⁾ gefunden werden kann, müssen notwendigerweise die Versuche eines darüberhinausragenden Verständnisses, insbesondere das der institutionellen Garantie in den Vordergrund treten.³⁾

Näher einzugehen ist also darauf, ob zur Umhegung der Wissenschaftsfreiheit auch der Schutz des Sozialgebildes Universität in dem Sinne hinzutreten muß, daß ihm autonomes Satzungsrecht zugeordnet werden muß.⁴⁾

1) Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht II, § 93 I a .

2) so vor allem Roelleke, JZ 1969, S. 726f.;
Wernicke, Bonner Kommentar, Art. 5, S. 3.

3) so auch Weber, Felgentraeger-Festschrift, S. 231;
Rupp, AöR 101, S. 165: Fragen der Hochschulorganisation sind nicht mit dem individuellen Abwehranspruch zu meistern.

4) zum Verhältnis Individual- oder institutionelle Garantie vgl. Peter Schneider, Pressefreiheit und Staatssicherheit, S. 43f.

3.1.2. Die Wissenschaftsfreiheit als institutionelle Garantie

3.1.2.1. Erste Ansätze institutionellen Verständnisses der Wissenschaftsfreiheit

Im Vordergrund der Bemühungen Rudolf Smends¹⁾ bei der Interpretation des Art. 142 RV stand der Versuch, das Grundrecht der Freiheit von Wissenschaft und Lehre nicht mehr als "nächsten Nachbarn des Grundrechts der freien Meinungsäußerung" sondern im Sinne der Freiheit von akademischer Wissenschaft und Lehre in Anlehnung an die Formulierung Friedrich Paulsens²⁾ als "Grundrecht der Universität" zu begreifen. Dieser Ansatz sollte jedoch primär die Anerkennung der akademischen Freiheit als der Emanzipation der Wissenschaft und Lehre in den öffentlichen Unterrichtsanstalten bezwecken, die es angesichts der vorausgegangenen sehr einschränkenden Interpretationen von Anschütz³⁾ und Thoma⁴⁾ zu fördern galt. Insofern sollte Kerngedanke des Grundrechts "die Anerkennung der Eigengesetzlichkeit des wissenschaftlichen Lebens, das vermöge dieser Eigengesetzlichkeit der rechtlichen Normierung und Nachprüfung entzogen ist"⁵⁾ sein. Damit war aber zunächst der Schutz vor Einmischung in das Wissenschaftliche und die Lehrmethoden postuliert, ohne daß zugleich die Forderung nach einem eigengesetzlichen Leben der Institution selbst erhoben worden wäre.⁶⁾

1) VVDStRL 4, S. 56ff.

2) Gesammelte pädagogische Abhandlungen, S. 199.

3) Die Verfassung des Deutschen Reiches, Art. 142.

4) Festgabe Preußisches Oberverwaltungsgericht 1925, S. 216f.

5) a.a.O., S. 61.

6) in diesem Sinne auch Rupp, Die Stellung der Studenten, S. 3.

Auch die Konzeption Stier-Somlos¹⁾ geht über die Interpretation des Art. 142 als Individualrecht gleichfalls hinaus und betont nachdrücklich das Selbstverwaltungsrecht und die Autonomie der Universitäten, setzt jedoch dabei den Art. 142 RV lediglich als zusätzliche Hilfe bei der Lösung von Problemen eines sich bereits aus dem ALR ergebenden Selbstverwaltungsrechtes ein.

Nach Holstein²⁾ umfaßt das Recht der Lehrfreiheit zum einen die Sicherung des eigengesetzlichen Lebens der Wissenschaft, zum anderen die Sicherung derjenigen Organisationsformen, die jenes eigengesetzliche Leben umgrenzen und zur Entfaltung bringen. Art. 142 RV soll ein Stück Organisationsrecht sein, das allein den Weg zur Erfassung des Rechts der Selbstverwaltung - einer geistigen Selbstverwaltung - zu weisen vermag.³⁾

Da Art. 142 RV nur über eine institutionelle Garantie zum Grundrecht der deutschen Universität werden könne, will Carl Schmitt⁴⁾ die "bestehende wissenschaftliche Selbstverwaltung der Hochschulen ... wenigstens in ihren Grundzügen unter eine institutionelle Garantie bringen ..." Dies geschah zunächst in der Absicht, die Grundrechte aus dem sie positivierenden Vorbehalt des Gesetzes herauszuführen und sie durch garantierte Einrichtungen zu Grundlagen staatlicher Existenz zu erweitern.⁵⁾ Hierbei wurden aber zugleich die Grundrechte ihrer Eigenschaft als Individualrechte weitgehend entkleidet⁶⁾, die Individualgarantie also zugunsten der institutionellen Garantie aufgeopfert.

Aus den Versuchen Smends, Stier-Somlos, Holsteins und Schmitts läßt sich für die Frage, inwiefern aus der

1) AöR 54, S. 360ff.

2) Hochschule und Staat, S. 133ff.

3) ders., a.a.O., S. 137.

4) Freiheitsrechte und institutionelle Garantien, S. 152.

5) Verfassungslehre, S. 170.

6) Rupp, Die Stellung, S. 4; Fr. Klein, Felgentraeger-Festschrift, S. 13.

Lehrfreiheit ein eigenes Satzungsrecht der Universitäten zu folgen hat, noch kein tragfähiger Lösungsansatz entwickeln. Sie begreifen den Art. 142 RV in erster Linie als Mittel für eine Neugewinnung und innerliche Vertiefung historisch gewachsenen allgemeinen deutschen Rechts der Universitäten, wissenschaftliche Korporationen mit dem Recht auf Selbstverwaltung zu sein.¹⁾ Die Lehrfreiheit wird dabei also nicht als die Wurzel des Selbstverwaltungsrechts der Universitäten, sondern als ein damit in Beziehung zu setzendes und zu verknüpfendes Recht betrachtet, dessen eigentlicher Gegenstand nach wie vor die Forschungs- und Lehrtätigkeit des einzelnen bleiben soll.

Wie wenig der Art. 142 RV trotz des sich festigenden institutionellen Verständnisses der Wissenschaftsfreiheit als eigentliche Quelle eines Selbstverwaltungs- oder Selbstrechtsetzungsrechts für die Praxis des Universitätsrechts in Erwägung gezogen wurde, zeigen die damals bedeutsamen Ausführungen Köttgens²⁾, Gerbers³⁾ und Wendes⁴⁾, bei denen als Rechtsquellen für die akademische Selbstverwaltung den Bestimmungen des ALR gegenüber der Lehrfreiheit absoluter Vorrang eingeräumt wurde.

Die Beurteilung H.H. Kleins⁵⁾ von der herrschenden Lehre "der institutionellen Garantie der akademischen Selbstverwaltung in der überkommenen Gestalt" der Weimarer Zeit, entspricht deshalb letztlich nicht dem tatsächlichen Stand damaliger Hochschulrechtslehre.⁶⁾

Mit Recht sieht darum auch Oppermann⁷⁾ die Rolle der Wissenschaftsfreiheit bezogen auf die akademische Selbst-

1) Holstein, a.a.O., S. 130.

2) Deutsches Universitätsrecht, insbes. S. 14, 16, 108f.

3) Die Rechtsgestalt der Universität, insbes. S. 17f.

4) Grundlagen des preußischen Hochschulrechts, S. 22f.

5) AÖR 90, S. 137ff.

6) Sterzel, a.a.O., S. 170.

7) Kulturverwaltungsrecht, S. 99.

verwaltung bis 1945 nur in der Akzentuierung eines alten Tatbestandes ohne prägende Auswirkungen auf Hochschulverfassungs- und organisationsrechtlichem Gebiet.

3.1.2.2. Überwiegend institutionelle Interpretationen des Art. 5 Abs. 3 GG

Die These, daß korporatives Satzungs- und Selbstverwaltungsrecht der ins organisatorische gewendete Ausdruck der das Wesen der deutschen Hochschule prägenden Wissenschaftsfreiheit sein sollte¹⁾, kennzeichnet das institutionelle Verständnis des Artikel 5 Abs. 3, so wie es nach 1945 nahezu 20 Jahre von massivem Einfluß auf die Fortentwicklung des Hochschulrechts bleiben konnte.²⁾

Diese Aussage gilt es insoweit zu präzisieren, als zwar im Ansatz allgemein anerkannt war, daß die Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft über den individuellen Bereich auch organisatorischen Niederschlag finden müsse, über dessen konkretes Ausmaß jedoch sehr unterschiedliche Standpunkte eingenommen wurden.

Am weitesten zu reichen scheinen die Auffassungen H.H. Kleins³⁾ und Gerbers⁴⁾, die für eine Verfassungsautonomie der Hochschule eintreten, da diese selbst am besten befähigt sei, eine der Wissenschaftsfreiheit adäquate Organisationsform zu finden.

Die Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft sollte danach bereits bei der Selbstgestaltung der Organisationsform einsetzen und nicht nur auf die Regelung einzelner Lebensbereiche beschränkt bleiben.

1) H.H. Klein, a.a.O., S. 146 in Anlehnung an Maack, a.a.O., S. 110.

2) Waibel, Rechtsprechung, S. 29 insbes. Fußn. 29; Köttgen, Die Freiheit der Wissenschaft, S. 291ff.; Thieme, Deutsches Hochschulrecht, S. 79; v. Lübtow, Autonomie und Heteronomie, S. 14; Maunz-Düring-Herzog, Grundgesetz, Art. 5 Rdnr. 1; Mangold-Klein, Art 5 X 2a; Abelein, WissR 1968, S. 242.

3) AÖR 90, S. 146..

4) Hochschule und Staat, S. 11ff.

Auch von Lübtow¹⁾ sieht den Grundsatz der Freiheit von Forschung und Lehre erst durch das Recht der akademischen Selbstverwaltung und Selbstrechtsetzung verwirklicht, da beide zwar nicht denknötwendig, so doch zwecknötwendig zusammengehörig zu erfassen seien.

Diese Auffassungen gewinnen ein umfassendes Satzungsrecht der Hochschule bereits unmittelbar aus Art. 5 Abs. 3 GG, indem sie es als notwendigen Bestandteil der Verwirklichung von Forschungs- und Lehrfreiheit im Hochschulbereich begreifen.²⁾

3.1.2.3. Art. 5 Abs. 3 GG und dessen organisatorische Ausstrahlungen

Herrschte häufig im Ausgangspunkt darüber Übereinstimmung, daß das Rechtsprinzip der Wissenschaftsfreiheit auch organisatorische Auswirkungen haben müsse, so wurde doch zunehmend gegenüber einer hieraus zu folgernden Instituts-garantie ein zurückhaltender Standpunkt eingenommen.

In den Vordergrund der Überlegungen gelangte nunmehr wieder die Doppelnatur der Wissenschaftsfreiheit. Danach war das Grundrecht zum einen als subjektives Recht des einzelnen Forschers und Lehrers auf ungehinderte Forschungstätigkeit und Bekanntgabe ihrer Ergebnisse gerichtet, zum anderen gleichzeitig auch als institutionelle Garantie aufzufassen.³⁾

1) Autonomie und Heteronomie, S. 17.

2) ähnliche Ansätze finden sich bei Kimminich, Festgabe für Gerber, S. 127; für Promotionsordnungen: Geck, Promotionsordnung und Grundgesetz, S. 13; Küttner, Rechtsetzungsbefugnis, S. 9; Staff, Hessisches Hochschulgesetz, S. 50; Sauer, Verfassungsrechtliche Grundlagen, S. 113.

3) für den Wandel des Verständnisses steht die geänderte Auffassung von Maunz, Deutsches Staatsrecht, 18. Aufl. S. 123: Wissenschaftsfreiheit "ist in erster Linie kein subjektives Recht sondern die Garantie der Institution als solcher. Für den einzelnen ist damit der Schutz geringer als er es bei ausschließlicher Formung als subjektives Recht wäre." 20. Aufl. S. 129: "... in erster Linie eine objektive Grundsatznorm; daneben entspringen daraus auch subjektive Rechte für den einzelnen."

Nach Köttgen¹⁾ spielt diese Verfassungsnorm die Rolle eines verbindlichen Wegweisers für die Staatspraxis, wobei der Eigenständigkeit von Forschung und Lehre die Rolle einer "verbindlichen Option unter verschiedenen Möglichkeiten denkbarer Organisationen der Wissenschaftspflege" zukommt. Eine Verfassungsautonomie stehe der Hochschule jedoch nicht zu. Dabei bildet auch nach Köttgen nicht das Individuum, sondern die "Sache Wissenschaft" den Gegenstand verfassungsrechtlicher Freiheitsgarantie. Zu unterscheiden ist jedoch zwischen der Wissenschaft und der mittelbar angesprochenen Institution Universität.²⁾ Daraus ergebe sich deshalb die "Autonomie nicht etwa der Professoren, sondern der Wissenschaft".³⁾

Im Hinblick auf die so verstandene dienende Funktion⁴⁾ des Organisationsrechts, dessen Ausgestaltung um der Verwirklichung des Freiheitsrechts Willen erfolge, trat nunmehr das individuelle Grundrechtsverständnis zunehmend wieder in den Vordergrund. Von dieser Individualgarantie sollen jedoch Ausstrahlungen auf die Binnenstruktur der Wissenschaftsorganisation ausgehen, da mit dem Schutze des subjektiven Grundrechts eine entsprechende Ausgestaltung des Freiheitsraumes zwangsläufig verbunden sei.⁵⁾ Diese Konzeption wurde als eine Rückkehr vom institutionellen Vorverständnis zum "echten Grundrechtscharakter" der Wissenschaftsfreiheit verstanden.⁶⁾

1) Das Grundrecht, S. 52.

2) zustimmend Rupp, Die Stellung, S. 6; Lenz, in Hamann-Lenz, Grundgesetz, Art. 5, 14b; Mallmann, Die Verfassungsgarantie, S. 20; Evers, Wer gibt die Hochschulverfassung, S. 37.

3) a.a.O., S. 305.

4) Rupp, a.a.O., S. 10f.; Bruns, JZ 1969, S. 17; Wehrhahn, Lehrfreiheit und Verfassungstreue, S. 46.

5) dabei treten für ein Kollegialitätsprinzip ein Mallmann, a.a.O., S. 17; Nitsch, Gerhardt, Offe, Preuß, Hochschule und Demokratie, S. 102; gegen jede organisatorische Ausstrahlung: Peters, Festschrift für Jahrreiss, S. 325; Scheuner, in: H.J. Wolff, Rechtsgestalt, S. 32.

6) Weber, VVDStRL 27, S. 194; zustimmend Rupp, JZ 1970, S. 165

Zwar enthalten auch diese Ansätze einen institutionellen Mindestbestand der Hochschulselbstverwaltung¹⁾, doch ergibt sich nunmehr die Organisationsgarantie nur mittelbar erst aus der institutionellen Umgebung der individuellen Freiheitsgarantie.

Im Bereich dieser Überlegungen, die die Hochschulen nicht mehr in das Zentrum der Grundrechtsgarantie des Art. 5 Abs. 3 GG rücken, verbleibt kein Raum mehr für die Auslegung der Grundrechtsnorm als Grundlage einer Satzungsautonomie der Hochschulen.

Von der primär individualistischen Interpretation des Art. 5 Abs. 3 GG gehen nunmehr auf die Wissenschaftsorganisation lediglich Reflexe im Sinne einer Orientierungsnorm aus. Mit dem Lösen vom Verständnis der Wissenschaftsfreiheit als einer Garantie der Institution Hochschule fallen aber auch die einst aus ihr hergeleiteten umfassenden Kompetenzen und damit auch die der Statuargewalt.

3.1.3. Die Wissenschaftsfreiheit in der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts

In der Entscheidung zum Niedersächsischen Vorschaltgesetz vom 25. September 1973²⁾ hat das Bundesverfassungsgericht grundlegende Aussagen zur Auslegung des Art. 5 Abs. 3 GG für den Bereich der Organisation des Wissenschaftsbetriebes getroffen.

Dabei nimmt es eher eine zurückhaltendere Auffassung gegenüber einer grundrechtlich geschützten Universitäts-selbstverwaltung ein, indem es der Garantie der Wissenschaftsfreiheit weder das überlieferte Modell der deut-

1) Köttgen, a.a.O., S. 71.

2) BVerfGE 35, S. 79ff.

schen Universität noch eine andere Organisationsform zwingend zuordnet (Leitsatz 4).¹⁾

Danach garantiere die Wissenschaftsfreiheit sowohl den individuellen Freierraum des Wissenschaftlers (Leitsatz 1), sei aber gleichzeitig eine das Verhältnis der Wissenschaft zum Staat regelnde wertentscheidende Grundsatznorm (Leitsatz 2).

Bereits die Aussagen dieser Leitsätze lassen zum einen erkennen, daß Art. 5 Abs. 3 GG vornehmlich als Individualgrundrecht angesehen wird, zum anderen daß Wissenschaftsorganisation dem Schutze des grundrechtlich geschützten individuellen Freiheitsraumes zu dienen bestimmt ist.²⁾

Das Gericht folgt somit nicht denjenigen Ansichten, die nach Selbstverwaltungsrecht und Satzungsautonomie als unerläßlichem Bestandteil der Wissenschaftsfreiheit verlangten, wobei es eher zurückhaltend feststellt, daß nicht "überall der Versuchung widerstanden worden (sei), Art. 5 Abs. 3 GG mit hochschulpolitischen Forderungen der verschiedensten Art aufzuladen."³⁾

Zwar läßt es offen ob in der Wissenschaftsfreiheit ein "Grundrecht der deutschen Universität" im Sinne der akademischen Selbstverwaltung begründet liegt⁴⁾, hält aber zumindest deren Ausgestaltung solange zur Disposition des Gesetzgebers, als sie freie Wissenschaft möglich mache, die ungefährdet betrieben werden könne.⁵⁾

Auch die Relativierung der Selbstverwaltungsgarantien einzelner Länderverfassungen als etwas "Zusätzlichem"⁶⁾ für die Wissenschaftsfreiheit, kennzeichnet die nachrangige, dienende Rolle der Bedeutung des Organisationsrechts⁷⁾ in der Grundrechtsinterpretation des Gerichts.

1) a.a.O., vor allem S. 112 und 115.

2) S. 116.

3) S. 112.

4) S. 112.

5) S. 117.

6) S. 120.

7) Oppermann, JZ 1973, S. 434, der der Entscheidung lediglich einige "minima legalia" für die organisatorische Gestaltungsfreiheit des Hochschulgesetzgebers entnimmt.

Ob damit freilich auch die Grundrechtsvorschrift als institutionelle Garantie für Wissenschaft und Hochschule gänzlich verneint worden ist oder ob durch die Auslegung als "wertentscheidende Grundsatznorm" weitgehend entsprechendes gefunden wurde¹⁾, soll hier nicht näher untersucht werden. Aus der Zurückhaltung des Gerichts gegenüber organisatorischen Anforderungen an den Wissenschaftsbetrieb im Allgemeinen und dem Selbstverwaltungsrecht im Besonderen²⁾ läßt sich aber ableiten, daß ein ja noch über das Selbstverwaltungsrecht - als Selbstbestimmungsrecht im Einzelfall - noch tiefer in den organisatorischen Bereich hineinragendes autonomes Satzungsrecht nach dieser Auslegung aus Art. 5 Abs. 3 GG nicht entnommen werden kann.

Die Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts gegenüber einer "überindividuellen" Auslegung des Art. 5 Abs. 3 GG war bereits in früheren Entscheidungen zum Ausdruck gekommen.

Die Entscheidung vom 16. Januar 1963³⁾ gelangt zu der Feststellung, daß die Grundrechtsnorm nicht das Maximum dessen garantiere, was vom Idealbild der Universität her erwünscht sei. Es solle nicht mehr als dasjenige geschützt werden, was sich im Laufe der geschichtlichen Entwicklung in den einzelnen Ländern als unerläßlich für eine freie Betätigung der Universitäten in Wissenschaft, Forschung und Lehre herausgebildet habe. Ein unbeschränktes Recht der akademischen Selbstverwaltung habe den Universitäten niemals zugestanden.⁴⁾

1) im ersteren Sinne Schlinck, DöV 1973, S. 541; für letzteres Oppermann, a.a.O., S. 435; ähnlich Schmidt, BayVB1. 1974, S. 99f.; vgl. auch Menger, VerwArch. 65, S. 80f.

2) Noch zurückhaltender ist die Meinung der Dissenters, NJW 1973, S. 1185f., die jegliche Herleitung von organisatorischen Anforderungen für die Selbstverwaltung in Abrede stellen.

3) BVerfGE 15, S. 256ff.

4) a.a.O., S. 264.

Auch hieraus lassen sich zugunsten eines autonomen Satzungsrechts keine weitergehenden Folgerungen ziehen, da dieses in der geschichtlichen Entwicklung insbesondere des 19. und 20. Jahrhunderts nur eine untergeordnete Rolle spielte.

In der Entscheidung vom 18. Juli 1972¹⁾ werden die Universitäten herkömmlich als Träger von (staatlich verliehener) Satzungsautonomie benannt.²⁾

Lassen sich bereits gegen eine solch generelle Bewertung der hochschulrechtlichen Vergangenheit erhebliche Bedenken formulieren, so wird damit aber keinesfalls auch zugleich die Satzungsautonomie als zwangsläufig mit der Wissenschaftsfreiheit verbunden oder aus ihr herrührend angesehen.

Nach der Entscheidung vom 11. Juni 1974³⁾ sprechen für den Hochschulcharakter einer Institution in Anknüpfung an die überlieferte deutsche Hochschultradition unter anderem selbständige Rechtspersönlichkeit, akademische Selbstverwaltung, Satzungsbefugnis und Hochschulreife als Zulassungsvoraussetzung.⁴⁾

Diese Definition erfolgte jedoch ausschließlich im Hinblick auf eine nähere Umschreibung des Begriffs der Hochschule, ohne daß hieraus jedoch weitergehende Folgerungen für die Auslegung des Art. 5 Abs. 3 GG gezogen werden könnten.

1) BVerfGE 33, S. 303ff.

2) a.a.O., S. 342.

3) BVerfGE 37, S. 314ff.

4) a.a.O., S. 321.

3.1.4. Eigener Lösungsversuch

Es kann nicht Aufgabe dieser Arbeit sein, eine umfassende Exegese des Art. 5 Abs. 3 GG zu leisten.

Sie muß sich deshalb darauf beschränken, den in der Grundrechtsnorm zu erkennenden Beziehungen zwischen Wissenschaftsfreiheit und Satzungsautonomie näher nachzugehen.

Dabei erweisen sich zunächst Versuche, mit Hilfe der subjektiven Interpretationsmethode¹⁾ mit Blick auf den Willen des historischen Gesetzgebers eine gesicherte Aussage zu gewinnen, als wenig hilfreich.

Der Versuch Roellekes²⁾ mit Hinweis auf die zunächst getrennte, dann wieder verbundene Behandlung von Meinungsfreiheit und Wissenschaftsfreiheit im Parlamentarischen Rat eine Abwendung des Verfassungsgebers von der institutionellen Fassung des Art. 142 RV zu sehen, überzeugt angesichts der vorliegenden Materialien nicht und muß durch die Ausführungen Knemeyers³⁾ als widerlegt angesehen werden.

Auch der im Rahmen der Entstehungsgeschichte häufig genannte Antrag der Deutschen Partei auf ausdrückliche Gewährleistung der Hochschulselbstverwaltung im Grundgesetz, der im Parlamentarischen Rat keine Zustimmung fand⁴⁾, läßt einen gesicherten Rückschluß nicht zu, da dies sowohl als Ablehnung der verfassungsrechtlichen Garantie einer Hochschulselbstverwaltung aber auch zur Vermeidung einer überflüssigen Normierung (weil bereits in der Wissenschaftsfreiheit enthalten) interpretiert werden kann.

1) zum Wert dieser Methode bei der Verfassungsinterpretation, P. Schneider, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, S. 68f.

2) JZ 1969, S. 726.

3) JZ 1969, S. 780.

4) Antrag der DP vom 19.11.1948, Parl.Rat, Drucksache Nr. 298 S. 3: "Die Hochschule hat ein Recht auf Selbstverwaltung" zit. bei Asche, Hochschulautonomie, S. 49.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß die Versuche, durch Interpretation des Art. 5 Abs. 3 GG aus der Entstehungsgeschichte, die Grundrechtsvorschrift als institutionelle Garantie zu verstehen ebenso wenig überzeugen können, wie die umgekehrte Auslegung als Individualgrundrecht.¹⁾

Es ist deshalb auf die, in den Vordergrund der Verfassungsinterpretation allgemein zu rückende objektive Methode²⁾, also auf den in dem jeweiligen Gesetz zum Ausdruck gekommenen Willen des Gesetzgebers abzustellen.

Nach dem Wortlaut der Grundrechtsnorm sind Wissenschaft, Forschung und Lehre Objekte einer Freiheitsgarantie, ohne daß ihnen zugleich bestimmte Grundrechtsträger zugeordnet wären.

Unabhängig von einem bestimmten Vorverständnis ist Wissenschaft zumindest im Ansatz jedoch nur denkbar als menschliche Verhaltensweise, als individuelles Ringen um Erkenntnis, das Bemühen um Wahrheit als "etwas noch nicht ganz Gefundenes und nie ganz Aufzufindendes".³⁾

Hierin liegt eine grundsätzliche subjektivistische Zielrichtung, die eine Verfassungsinterpretation der Wissenschaftsfreiheit in jedem Falle zu berücksichtigen hat. Andererseits kann aber bei der Zuordnung von Freiheitsgarantien allgemein, auch an die Erkenntnis angeknüpft werden, daß individuelle Freiheitsrechte solange nicht zur Entfaltung gelangen können, als sie nicht durch eine entsprechende Ausgestaltung der sozialen Wirklichkeit einen Entfaltungsraum, eine Umhegung erfahren. Insofern besteht eine unmittelbare Beziehung zwischen Grundrechtsproblemen und Organisationsproblemen.⁴⁾ Dieses

1) Sterzel, Wissenschaftsfreiheit, S. 60; Sauer, Verfassungsrechtliche Grundlagen, S. 75.

2) P. Schneider, a.a.O., S. 68f.

3) Wilhelm v. Humboldt, zit. bei BVerfGE 35, S. 113.

4) Rupp, AÖR 101, S. 164.

gegenseitige Bedingtsein wird um so stärker, je mehr individuelle Grundrechtsentfaltung auf eine bestimmte äußere Einrichtung oder Organisation angewiesen ist.¹⁾

Andererseits darf hier jedoch nicht die Unterscheidung zwischen Grundrecht und Institution verlorengehen, insbesondere darf nicht auf diesem Umweg über die Institutionalisierung die Grundrechtsverbürgung aufgebläht werden.

Mit Rupp²⁾ ist deshalb hervorzuheben, daß "Grundrechtsverbürgungen in ihrer institutionellen Seite - wie die Verfassung insgesamt - nur weitmaschige Grundprinzipien sind, die weder einen Superkodex allen Rechts darstellen, noch einen Wunderbrunnen, aus welchem im Wege interpretatorischer Kunstgriffe das gesamte Recht hinein- und wieder herauspraktiziert werden kann.

Gesetzgeberischer Gestaltung, rechtspolitischer Dezi- sion bleibt daher allemal der Platz, der ihnen gebührt. Einen individualrechtlichen Anspruch auf eine ganz be- stimmte gesetzliche Detailregelung gibt es daher, wie bisher, auch in Zukunft nicht oder nur in den seltensten Fällen."

Für die Auslegung des Art. 5 Abs. 3 GG lassen sich hier- aus folgende Erkenntnisse entwickeln:

Die Freiheit der Wissenschaft, Forschung und Lehre besteht in Anknüpfung an das idealistische Wissen- schaftsbild, jedoch ohne das Vorverständnis einer be- stimmten Wissenschaftstheorie³⁾ in dem individuellen Ringen um Erkenntnis, frei von Fremdbestimmung im Be- zug auf Methode und Inhalt.

In diesem Sinne gilt es zunächst die "Eigengesetz- lichkeit der Wissenschaft" als einen unvertretbaren

1) P. Schneider, Pressefreiheit und Staatssicherheit, S. 47.

2) a.a.O., S. 174.

3) zum sogen. Identifikationsverbot, P. Schneider, DUZ 1971, S. 383; so auch BVerfGE 35, S. 113.

individuellen Erkenntnisprozeß sicherzustellen und vor Fremdbestimmung abzuschirmen. Es sind deshalb zuerst äußere Einflüsse, die einen ungehinderten Wissenschaftsprozess gefährden könnten, abzuwehren.

Neben dieser Abschirmung gegenüber äußerer Beeinflussung bedarf dieses Bemühen zu seiner Entfaltung jedoch auch der staatlichen Umhegung und Fürsorge.

Dies gilt um so mehr, als moderne Wissenschaft weit-
hin nur noch als organisierte Wissenschaft denkbar ist¹⁾
und nur der Staat allein mit fortschreitender Entfaltung der Wissenschaft den steigenden Anspruch an Organisation und finanzielle Ausstattung zu befriedigen in der Lage sein kann.²⁾

Was nun die organisatorische Ausgestaltung des Wissenschaftsbetriebes anbelangt, der nicht zwangsläufig mit der Universität bzw. nur mit ihr gleichzusetzen ist, hat der Staat dabei den zur Entfaltung der Wissenschaftsfreiheit erforderlichen Freiraum zu beachten und zu garantieren, sich insofern also einer Einflußnahme tunlichst zu enthalten. Dies bedeutet jedoch nicht zugleich, daß er sich jeglicher Regelungsgewalt zu begeben habe, daß etwa aus Art. 5 Abs. 3 GG ein staatliches Regelungsverbot im Bereich der Wissenschaftsorganisation und ein Gebot zur Überlassung der Regelung eigener Angelegenheiten durch die Universität folgen würde.

Der Schluß von dem durch Art. 5 Abs. 3 GG unstreitig garantierten individuellen Freiheitsbereich (persönliche Autonomie) auf einen entsprechenden organisatorischen Freiheitsbereich ist dann nicht überzeugend, wenn in ihm zwangsläufig die Grundlage für eine Autonomie der Hochschule gefunden werden soll.

1) Köttgen, Die Freiheit der Wissenschaft, S. 318.

2) Wehrhahn, Lehrfreiheit und Verfassungstreue, S. 41f.
Maier, DÜZ 1971, S. 441; W. Schmidt, NJW 1973, S. 588;
Menger, VerwArch. 65, S. 78.

Die Forderung, daß kollektive Autonomie als Bindeglied zwischen individueller Autonomie und Fremdbestimmung stehen müsse¹⁾, besticht auf den ersten Blick durch ihre geradlinige Konzeption, läßt sich jedoch schnell durch die Feststellung entkräften, daß eine Regelung nicht zwangsläufig deshalb wissenschaftsgerechter ist, weil sie von der Hochschule und nicht etwa anderen Stellen erlassen worden ist.²⁾

Von diesen Überlegungen müssen aber solche Entscheidungen unberührt bleiben, bei denen die unvertretbare Mitwirkung wissenschaftlicher Sachkompetenz unentbehrlich ist. Hierzu bedarf es jedoch nicht zugleich der Kompetenz zum Erlass genereller Regelungen.

Angesprochen sind vielmehr vor allem Entscheidungen im Rahmen der Bewertung wissenschaftlicher Leistungen, der Auswahl des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie bei der Mitwirkung der Ausgestaltung des Lehrangebotes.

Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit ist somit für das "Wie" der Regelung des Wissenschaftsbetriebes von erheblicher Bedeutung, ohne jedoch damit auch die Frage "durch Wen?" in einem bestimmten Sinne abschließend zu beantworten.³⁾

Aus Art. 5 Abs. 3 GG kann Hochschulautonomie im Sinne von Rechtsetzungsbefugnis nicht hergeleitet werden. Es ist zunächst Sache des Gesetzgebers, diese zu normieren oder eine entsprechende Normierung zu unterlassen. Im Falle der Normierung wird jedoch nicht ein unbegrenzter Regelungsspielraum eröffnet sein. Die organisatorische Aus-

1) Zacher, Hochschulrecht und Verfassung, S. 46.

2) P. Schneider, DUZ 1971, S. 381: Unter Qualifizierten geht es keineswegs immer qualifiziert zu.; Dazu, daß korporative Einwirkung genauso beeinträchtigen kann, wie staatliche: Rupp, Die Stellung, S. 21; Scheuner, in: H.J. Wolff, Die Rechtsgestalt, S. 32; Schmidt, NJW 1973, S. 587.

3) Raiser, Die Universität im Staat, S. 17: Autonomie im Verhältnis zum Staat ist auch ohne genossenschaftliche Selbstverwaltung denkbar; Mangoldt-Klein, Grundgesetz, S. 253: Die Wissenschaft an den Hochschulen könnte auch ohne akademische Selbstverwaltung frei sein.

gestaltung des Entfaltungsraums der Wissenschaftsfreiheit muß auch hier stets diesem Grundrecht verpflichtet sein. Hierdurch verbietet sich jede Ausgestaltung der Rechtsetzungsbefugnis, die den individuellen Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 GG tangiert oder dessen notwendige Entfaltung im Rahmen der Wissenschaftsorganisation behindert oder gar unterbindet, sofern dies nicht durch verfassungsrechtlich höherrangige Rechte geboten ist.

3.2. Das Hochschulrecht in den Länderverfassungen

3.2.1. Überblick

Die Verfassungen der Bundesländer berücksichtigen die Stellung der Hochschulen in unterschiedlichem Ausmaß.

Die Verfassungen Berlins, Bremens, Hamburgs und Schleswig-Holsteins treffen keine über die Wissenschaftsfreiheit hinausgehenden Bestimmungen hochschulorganisatorischer Art.

Das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen anerkennen ausdrücklich die Verfassungen Baden-Württembergs (Art. 20), Bayerns (Art. 138), Hessens (Art. 60), Nordrhein-Westfalens (Art. 16), Rheinland-Pfalz (Art. 39) und des Saarlands (Art. 33).

Das Recht der staatlichen Aufsicht über die Hochschulselbstverwaltung betonen dabei zusätzlich die Regelungen Baden-Württembergs, Hessens und Nordrhein-Westfalens.

Lediglich in den Verfassungen Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens ist für die Hochschulen darüberhinaus "Das Recht auf eine ihrem besonderen Charakter entsprechende Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze und ihrer staatlich anerkannten Satzungen" vorgesehen.

Bemerkenswert erscheint noch der bayerische Wortlaut, wonach zwar einerseits "die Einrichtung und Verwaltung der Hochschulen ... Sache des Staates (ist)", andererseits aber auch der Hochschule das Recht auf Selbstverwaltung zuerkannt wird.

3.2.2. Nähere Untersuchung der hochschulorganisatorischen Landesverfassungsvorschriften

Diejenigen Vorschriften der Landesverfassung, die lediglich entsprechend Art. 5 Abs. 3 GG die Freiheit von Forschung und Lehre postulieren, haben zwar neben dieser Grundrechtsnorm Bestand¹⁾, können jedoch keine darüberhinausreichende Bedeutung besitzen.

Soweit jedoch in den Landesverfassungen dem Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen Verfassungsrang eingeräumt worden ist, liegt der Schluß auf ein damit auch verliehenes Selbstrechtsetzungsrecht weit näher²⁾, da eine Beziehung zwischen beiden Berechtigungen durchaus denkbar erscheint.

Dennoch besteht weitgehend Übereinstimmung darüber, daß diese Verfassungsvorschriften vor dem historischen Hintergrund zu interpretieren sind, also einerseits das Schreckensbild des dritten Reiches revidierend, andererseits an die Rechtsverhältnisse der Beckerschen Reformen anknüpfend, auf die Fortführung einer seit langem eingeführten Praxis gerichtet sind.³⁾

Insoweit ließe sich also allenfalls eine Beteiligung der Hochschule an der Regelung ihrer Rechtsverhältnisse daraus ableiten.

Durch den Zusatz der näheren Ausgestaltung des Selbstverwaltungsrechtes durch den Gesetzgeber (Rheinland-Pfalz und Saarland) wird gleichfalls deutlich, daß

1) zur Konkurrenz gleichlautender Vorschriften von Grundgesetz und Landesverfassung vgl. BVerfG NJW 1974, S. 1181f. m.w.N.

2) in diesem Sinne v. Lübtow, a.a.O., S. 36.

3) Köttgen, Das Grundrecht, S. 32; VGH BaWü, DöV 1972, S. 283f; OVG Rheinland-Pfalz, AS 2, S. 305; 5, S. 10 u. S. 71; 7, S. 323; a.M. wohl Isele, Hochschulselbstverwaltung, S. 247f., der auf Überlegungen zur Anknüpfung an das nordamerikanische Universitätssystem hinweist ohne jedoch deren Einfluß auf die Verfassungsgebung zu belegen.

die Verfassungsgeber eine so weitreichende grundsätzliche Vorentscheidung zugunsten der zukünftigen Struktur der Universitäten, insbesondere was den Umfang der Selbstverwaltung oder gar Selbstrechtsetzung anbetrifft, nicht haben treffen wollen.¹⁾

Die landesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantien verleihen somit den Hochschulen lediglich die ihnen bereits traditionell zugefallenen Selbstverwaltungsbefugnisse wie etwa Wahl der Hochschulorgane, Ordnung des Lehrbetriebs und Prüfungswesens sowie die Ordnung von Forschungsangelegenheiten und Mitwirkung bei der Ergänzung des Lehrkörpers²⁾, vorbehaltlich der näheren Ausgestaltung durch den Hochschulgesetzgeber. Eine allgemeine Satzungsbefugnis läßt sich auch aus ihnen nicht entnehmen.³⁾

In gleichem Sinne ist auch der vordergründig widersprüchlich erscheinende bayerische Verfassungswortlaut auszulegen, wonach einerseits die Verwaltung der Hochschule dem Staat obliegt, andererseits ihr aber das Recht auf Selbstverwaltung zugestanden wird. Auch hier ist die Fortführung der historisch überlieferten akademischen Selbstverwaltung unverkennbar, weshalb sich der Verfassungswortlaut mühelos zur Beschreibung des Rechtszustandes der bayerischen Universitäten nach dem ersten

1) Süsterhenn-Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, S. 180: "Über Umfang und Ausgestaltung der Selbstverwaltung ist nichts gesagt." vgl. auch die umfassenden Ausführungen zur Auslegung des Art. 39 der Landesverfassung für Rheinland-Pfalz in der Begründung zum Regierungsentwurf eines UniG vom 16. Juli 1959, IV. Wahlperiode, Drucks. Abt. II Nr. 91, S. 608: "Für die Feststellung, welchen Inhalt und Umfang eine Selbstverwaltung haben muß, ... ist vor allem das traditionelle deutsche Hochschulrecht heranzuziehen."

2) Süsterhenn-Schäfer, a.a.O.

3) für Hessen: Zinn-Stein, Die Verfassung des Landes Hessen, Art. 60 Anm. 2; zustimmend: Staff, Hess. Hochschulgesetz, S. 50.

Weltkrieg verwenden läßt.¹⁾

Die Auslegung der bayerischen Verfassung führt somit im Bezug auf die Garantie autonomer Befugnisse der Hochschulen gegenüber den Verfassungen Hessens, Rheinland-Pfalz und des Saarlands zu keiner wesentlich abweichenden Beurteilung.

Ihrem Wortlaut nach weiterzureichen scheinen die Verfassungsbestimmungen Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens, indem sie "das Recht auf eine ihrem besonderen Charakter entsprechenden Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze und ihrer staatlich anerkannten Satzungen" hervorheben.

Dabei bietet sich eine gemeinsame Betrachtung dieser beiden Verfassungsnormen bereits deshalb an, weil die nordrhein-westfälische Fassung der Verfassungsgebenden Versammlung Baden-Württembergs als Vorbild gedient hat und von ihr bewußt übernommen wurde.²⁾

Die Garantie der Selbstverwaltung "entsprechend ihrem besonderen Charakter" zielt auf die Eigenart der überkommenen akademischen Selbstverwaltung ab und knüpft insofern an den aus der historischen Entwicklung herzuleitenden Bestand an.³⁾ Der Wortlaut enthält damit eine Einschränkung des Selbstverwaltungsbereiches, sodaß darunter nur Gegenstände der unmittelbaren Pflege von Forschung und Lehre fallen können.⁴⁾ Dies entspricht damit der oben durch Auslegung ermittelten Ausgestaltung der Selbstverwaltungsgarantien anderer Landesverfassungen.

1) Meder, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 138 Nr. 8; F. Mayer, Von der Rechtsnatur, S. 30 mit Hinweis auf die Verhandlungen der Verfassungsgebenden Versammlung; Steidle, Das Selbstverwaltungsrecht, S. 67.

2) Spreng-Birn-Feuchte, Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, S. 100.

3) OVG Münster, DVBl 1967, S. 161 und NJW 1969, S. 1046; Walter, DöV 1969, S. 696.

4) Isele, a.a.O., S. 245.

Welche Bedeutung einem darüberhinaus erwähnten Satzungsrecht der Hochschulen einzuräumen ist, läßt der Wortlaut freilich offen.

Knüpft man dabei an die ähnliche Fassung des § 68 II 12 ALR und dessen damalige Auslegungspraxis an, so wäre damit lediglich eine Mitwirkungs- bzw. Anhörungsbefugnis bei staatlicher Gesetzgebung garantiert.

Auch wenn man auf diese absolutistische Auffassung nicht mehr zurückgreifen können wird, so erfährt doch ein Satzungsrecht der Hochschule durch den vom Gesetzgeber festzulegenden Rahmen eine erhebliche Abschwächung und damit Relativierung. Eine umfassende Rechtsetzungsbefugnis wie etwa bei den Gemeinden oder gar Verfassungsautonomie läßt sich deshalb hieraus mit Sicherheit nicht herleiten¹⁾, sodaß damit bereits feststeht, daß der Erlass einer den früheren Statuten vergleichbaren Universitätsatzung auf den Weg der Vereinbarung zwischen Universität und Staat verwiesen ist.²⁾

Andererseits wird man aber bereits aus der Statuierung der Satzungsgewalt in diesen Verfassungen eine gewisse Regelungsbefugnis der Universitäten zur Erhaltung und Gestaltung des Freiheitsraumes der Forschung und Lehre im Universitätsbereich entnehmen können.³⁾ Akademische Selbstrechtsetzung wird sich dabei aber entsprechend den

1) Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen; Köttgen, Das Grundrecht, S. 49; Gerber, Das Recht der wiss. Hochschulen, S. 43, der die beliebige Begrenzbarkeit der Selbstbestimmung der Hochschule durch den Gesetzgeber für möglich hält; Wolff, Verwaltungsrecht § 93 IV d 5.

2) H.J. Wolff, Die Rechtsgestalt, S. 24.

3) ähnl. StGH Baden-Württemberg, DöV 1974, S. 632ff.; OVG Münster, DVBl. 1967, S. 161: "Die Satzungsautonomie steht in dem Sinne unter einem negativen Gesetzesvorbehalt, daß zwar staatliche normative Regelung vorgeht, aber die Rechtsetzungsgewalt andererseits keiner jeweiligen ausdrücklichen sondergesetzlichen Ermächtigung bedarf." Nachinstanzlich grundsätzlich billigend: BVerfGE 32, S. 311.

im Wortlaut gleichfalls enthaltenen Einschränkungen auf enge, historisch bereits gewachsene Bereiche beschränken, insbesondere in Betracht kommen in erster Linie die Regelung von Habilitation, Promotion und der akademischen Ehrungen.

Insofern enthalten die Landesverfassungen Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens eine grundsätzliche Anerkennung der Hochschulautonomie, wenn auch deren Grenzen weitgehend offen und zur Disposition des demokratischen Gesetzgebers gehalten werden.

3.2.3. Auswirkungen der landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen

Die den hochschulorganisatorischen Bestimmungen der Landesverfassungen noch zusätzlich verbleibende Bedeutung läßt sich erst vor dem Hintergrund der vorausgehenden Interpretation der Wissenschaftsfreiheit des Grundgesetzes im einzelnen ermitteln.

Je mehr dabei bereits dem Art. 5 Abs. 3 GG eine umfassende Garantie von Autonomie und Selbstverwaltung der Hochschule entnommen wird, desto geringer muß die dann noch überschießende Aussagekraft der Landesverfassungsrechtsnormen veranschlagt werden.

Daraus erklärt sich, daß den Landesverfassungsgarantien häufig nur mindere, deklaratorische Bedeutung zugeschrieben worden ist.¹⁾

Nach der hier vertretenen Auffassung, wonach dem Grundgesetz solch konkrete Entscheidungen zur Hochschulorganisation nicht entnommen werden können, enthalten die Vorschriften der Landesverfassungen "zusätzlich"²⁾ die

1) Thieme, Deutsches Hochschulrecht, S. 72; Waibel, Die Rechtsprechung, S. 34; Schuster, Rechtsgrundlagen, S. 29; H. Klein, AöR 90, S. 143; Köttgen, Das Grundrecht, S. 21; Sauer, Verfassungsrechtliche Grundlagen, S. 150.

2) so wohl BVerfGE 35, S. 120; ähnlich Asche, Hochschulautonomie, S. 50; Gallas, Die Staatsaufsicht, S. 84.

Garantie des Selbstverwaltungsrechts, teilweise sogar des Satzungsrechts der Hochschule und gewinnen deshalb gegenüber dem Art. 5 Abs. 3 GG eigenständige Aussagekraft und Bedeutung.

Dabei beurteilt sich deren Gültigkeit, unabhängig davon ob die jeweilige Landesverfassung vor oder nach Inkrafttreten des Grundgesetzes geschaffen worden ist, zunächst nach Art. 142 GG.¹⁾ Entscheidend ist deshalb, ob eine Übereinstimmung mit dem Grundgesetz vorliegt; solche Regelungen bleiben also in ihrer Wirksamkeit nicht beeinträchtigt, die im Verhältnis zum Grundgesetz verschiedene Gegenstände betreffen, also das Landesverfassungsrecht einen vom Bundesverfassungsrecht nicht geregelten Gegenstand anspricht oder weitergehende Grundrechte als das Grundgesetz gewährt.

Dabei ist zu beachten, daß Art. 142 GG sich nur auf individuelle Grundrechte beziehen kann, also nicht auf die Gewährleistung von Rechtseinrichtungen abzielt, sofern diese keine subjektiven Rechte begründen.²⁾

Nach der hier vertretenen Auffassung, wonach die Wissenschaftsfreiheit des Grundgesetzes keine bestimmte Organisationsform des Wissenschaftsbetriebes vorschreibt sofern nur eine der Wissenschaftsfreiheit angemessene dienende Organisationsform gewährleistet ist, regeln die entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen in Ausführung und Übereinstimmung hiermit noch zusätzlich das Selbstverwaltungs- bzw. Selbstrechtsetzungsrecht der Hochschulen.

In dieser Form kann es dem Landesverfassungsgeber nicht verwehrt sein, die grundgesetzliche Garantie in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht auszubauen.³⁾

1) "bleiben" ist dabei auf das grundsätzliche Verhältnis Bundesrecht-Landesrecht bezogen, also nicht zeitlich gemeint; vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 142, Rdnr. 6; Hamann-Lenz, Grundgesetz, Art. 142, S. 2.

2) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdnr. 9.

3) Köttingen, Das Grundrecht, S. 21.

Gegen die Gültigkeit der landesverfassungsrechtlichen Hochschulregelungen bestehen somit keine Bedenken.¹⁾

3.3. Übergesetzliche Rechtsquellen im Hochschulrecht

3.3.1. Das Gewohnheitsrecht

Das Gewohnheitsrecht als originäre Rechtsquelle, grundsätzlich dem geschriebenen einfachen Gesetz gleichrangig, kommt als ausreichende Ermächtigungsgrundlage für autonomes Satzungsrecht prinzipiell in Betracht.²⁾ Voraussetzungen für seine Entstehung sind die gleichmäßige, länger andauernde Übung unter allgemeiner Rechtsüberzeugung.³⁾

Ein gemeindeutsches Gewohnheitsrecht dahingehend, daß der Universität das Recht zur Setzung der für den Wissenschaftsbetrieb gültigen Normen und zur Durchführung wissenschaftlicher Verwaltung durch Träger der Wissenschaft zustehen würde, kann jedoch unter diesen Voraussetzungen nicht anerkannt werden. Wie der geschichtliche Überblick gezeigt hat, sind Selbstverwaltungs- oder gar Satzungsrecht keine so überkommenen und gefestigten Rechtsinstitute, daß sie die Grundlage für eine gewohnheitsrechtliche Rechtsauffassung bilden könnten. Dementsprechend wurde auch die dahingehende Entwicklung nach 1945 zugunsten größerer Satzungsautonomie der Hochschulen allgemein als eine Neuentwicklung angesehen⁴⁾, weshalb umgekehrt die Frage gestellt wurde, inwiefern

1) überwiegende Ansicht, a.M. soweit ersichtlich nur v. Lübtow, a.a.O., S. 39; Asche, a.a.O., S. 50.

2) Kiess, Rechtsverordnung und Satzung, S. 151.

3) Larenz, Methodenlehre, S. 269f.; für den Bereich der Unterrichtsverwaltung, BVerfGE NJW 1976, S. 1310; Walter, BayVB1. 1958, S. 266f.

4) Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 292; Walter, DöV 1969, S. 696; OVG Koblenz, AS 5, S. 172.

damit nicht gegen ein gewohnheitsrechtlich zu beachtendes staatliches Ordnungsrecht verstoßen würde.¹⁾ Daß dem Gewohnheitsrecht dennoch im Bereich des Universitätsrechts nach 1945 so eminente Bedeutung beigemessen wurde, liegt zum einen daran, daß bis zum Erlaß der Hochschulgesetze sonstige Rechtsgrundlagen weitgehend fehlten, zum anderen aber auch die Landesverfassungen mit ihrem offensichtlichen Anknüpfen an frühere hochschulrechtliche Entwicklungen hierzu Anreiz boten. Ferner brachte die für das besondere Gewaltverhältnis immer lauter erhobene Forderung nach einer Rechtsgrundlage für abstrakt-generelle Regelungen auch im Universitätsbereich einen stärkeren Zwang zur Anerkennung des Gewohnheitsrechts.²⁾ Gerade auf dem Gebiet der Universitätsordnungen führte das Fehlen anderweitiger Rechtsgrundlagen zu einer weitgehenden Rückbesinnung auf Observanzen.

Besonders die Rechtsprechung war hierzu wegen des anfänglich nahezu gesetzlosen Zustandes gezwungen um einigermaßen sachgerechte Entscheidungen fällen zu können.³⁾

Angesichts der nunmehr erfolgten weitgehenden Normierung des Hochschulrechts und der bereits vorher schon anzuzweifelnden Grundlagen für ein gewohnheitsrechtliches Selbstrechtsetzungsrecht der Universität, hat das Gewohnheitsrecht seine einstige Bedeutung als Quelle für ein Satzungsrecht der Hochschule verloren.

1) Evers, Wer gibt die Hochschulverfassung, S. 30; Kluge, Universitätsselbstverwaltung, S. 224 Fußn. 22; Köttgen, Deutsches Universitätsrecht, S. 8.

2) so schon Kiess, a.a.O., S. 154; Walter, BayVB1 1958, S. 260f; Thieme, JZ 1964, S. 85.

3) Oppermann, a.a.O., S. 308; Kluge, a.a.O., S. 213; Asche, a.a.O., S. 55 mit Hinweis VG Würzburg n.v.Urt. v. 18.3.1964 OVG Köln, NJW 1961, S. 1929; Hamb. OVG, MDR 1965, S. 76; VG Braunschweig, DUZ 1969, S. 15; OVG Rh1-Pf., AS 5, S. 170

3.3.2. Das Naturrecht

Daß sich das Recht der akademischen Selbstverwaltung bereits naturrechtlich begründen ließe, wurde vor allem von von Lübtow¹⁾ vertreten. Seine Überlegungen begreifen die Wissenschaftsfreiheit als ein überpositives, vorkonstitutionelles Naturrecht, mit dem zwecknotwendig das Selbstverwaltungsrecht der Universitäten verknüpft sei, welches seinerseits ohne eine gleichzeitige gewisse Rechtsetzungsbefugnis nicht gedacht werden könne.²⁾

Gegen diese naturrechtliche Herleitung akademischer Autonomie, die allgemein wenig Anhängerschaft finden konnte, haben sich vor allem Friesenhahn³⁾ und Wehrhahn⁴⁾ gewandt, die die Freiheit von Wissenschaft und Lehre nicht als einen irgendwie gearteten Naturrechtssatz, sondern als ein "geschichtlich bedingtes Institut" begreifen.

Unabhängig von der konkreten Herleitung gilt jedoch auch hier, daß Wissenschaftsfreiheit nicht zwangsläufig in das Selbstverwaltungsrecht der Hochschule einmünden muß sondern lediglich in Richtung auf eine freiheitliche Binnenstruktur weist, sodaß sich auch von einem naturrechtlichen Ansatz anderslautende Folgerungen für den organisatorischen Bereich nicht ergeben können.⁵⁾ Insoweit lassen sich auch aus Naturrecht keine ausreichenden Grundlagen für eine Sitzungsgewalt der Hochschule herleiten.

1) Autonomie und Heteronomie, S. 10 u. 17.

2) a.a.O., S. 20.

3) Staatsrechtslehrer und Verfassung, S. 22.

4) Lehrfreiheit und Verfassungstreue, S. 11.

5) die konkrete Herleitung v. Lübtows bereits anzweifelnd: Asche, a.a.O., S. 54; Fonk, DV 1973, S. 467.

3.4. Die Hochschulgesetze der Länder

Angesichts des dargestellten sehr weit gespannten Rahmens von Grundgesetz und Landesverfassungen auf dem Gebiete der Hochschulorganisation, kommt den Landesgesetzen bei der Festlegung von Selbstverwaltungs- und Selbstsetzungsrecht der Hochschulen entscheidende Bedeutung zu. Ihnen obliegt also die komplizierte Materie der konkreten Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Hochschule und Staat und der Abgrenzung der gegenseitigen Zuständigkeiten.¹⁾

Dabei haben die einzelnen Landesgesetzgeber bislang durch die Verleihung autonomer Satzungsgewalt generell oder für einzelne Bereiche, mit oder teilweise auch ohne Genehmigungsvorbehalt, die Grundlage für eine Rechtsetzung durch die Hochschulen gelegt.

Unabhängig davon, daß bei dem Grad der übertragenen Regelungsfreiheit unterschiedliches Ausmaß zu beobachten ist²⁾, zeigt jedoch bereits eine oberflächliche Durchsicht der übertragenen Regelungsmaterien, daß wesentliche Punkte der traditionellen Universitätsverfassung bereits vom Gesetzgeber geregelt wurden, während der Universitätsrechtsetzung, gemessen an den Verhältnissen unmittelbar nach 1945, nur noch ein schmaler Raum verbleibt.

3.5. Das Hochschulrahmengesetz

Die Konzeption des Hochschulrahmengesetzes enthält, was den Bereich der Rechtsetzung durch die Hochschulen selbst anbetrifft, keine grundlegenden Neuerungen gegenüber

1) Menzel, JZ 1964, S. 166ff.

2) vgl. Boppel-Kollenberg, DUZ 1972, S. 168ff.; Waibel, WissR, 1972, S. 168ff.

den bereits vorhandenen Länderregelungen, wie allgemein auch gesagt werden kann, daß im Bezug auf das Verhältnis von Hochschule und Staat grundlegende Veränderungen vom Hochschulrahmengesetz nicht ausgehen werden.¹⁾

Entsprechend ihrem herkömmlichen Status sind auch danach die Hochschulen selbstverwaltende Körperschaften des öffentlichen Rechts, die sich Grundordnungen (§ 58 Abs. 1 und 2), Studienordnungen (§ 11 Abs. 1) und Prüfungsordnungen (§ 16) mit staatlicher Genehmigung geben. Zur Auslegung des Art. 5 Abs. 3 GG liefert die Fassung des § 3 HRG insofern einen konkreten zusätzlichen Aspekt, als dort der individuelle Schutz des einzelnen Forschers gegenüber Beschlüssen der Hochschulorgane besonders herausgestellt wird und insofern die individuelle Zuordnung der Wissenschaftsfreiheit als Problem gegenüber kollektiver Selbstbestimmung besondere Behandlung erfährt.²⁾

Bei der Hochschulorganisation will das HRG zwar die rechtliche Selbständigkeit der einzelnen Hochschule grundsätzlich aufrechterhalten, ordnet sie aber gleichzeitig in den größeren Bezugsrahmen der Gesamthochschulen ein (§ 5 HRG), wodurch sich auch für die Frage der Zuordnung institutionellen Schutzes aus Art 5 Abs. 3 GG Auswirkungen ergeben können.

Auch für den Bereich der Rechtsetzung wird der Grundsatz des Zusammenwirkens von Land und Hochschule festgeschrieben, wobei jedoch die Hochschulen im Gegensatz zu den Konzeptionen mancher Landeshochschulgesetze³⁾ grundsätzlich nur der Rechtsaufsicht des Staates unterliegen sollen (§ 59 HRG).

1) vgl. Begründung der BReg. v. 4.12.1970 in WRK, Dokumente zur Hochschulreform 1971, S. 23; Thieme, WissR 1976, S. 211.

2) Boppel-Kollenberg, a.a.O., S. 656; Thieme, a.a.O., S. 199.

3) Boppel-Kollenberg, a.a.O., S. 658.

4. Autonomie und Selbstverwaltung

4.1. Die Rechtsetzungsbefugnis innerstaatlicher Verbände

Daß eigenständige, dem Staat eingeordnete Verbände auf hoheitlicher Gewalt beruhende Rechtsnormen selbst schaffen können (Autonomie oder Satzungsgewalt) entspricht heute allgemeiner Rechtsüberzeugung.¹⁾

Bei dieser Satzungsgewalt handelt es sich aber im Gegensatz zur Verordnungsermächtigung nicht um einen Fall delegierter Gesetzgebung, also nicht um die Weitergabe staatlicher Gesetzgebungsbefugnisse, sondern um die Erschließung einer neuen Rechtsquelle.²⁾

War früher die Ansicht vertreten worden, Autonomie im Sinne einer originären Rechtsetzungsgewalt sei durchaus denkbar³⁾, so bedarf nach nunmehr einhelliger Auffassung die Rechtsetzungsbefugnis von Selbstverwaltungskörpern, gleich welcher Art, angesichts der universalen staatlichen Einrichtungsgewalt für Körperschaften, in jedem Falle der staatlichen Verleihung durch Rechtssatz.⁴⁾

Satzungsgewalt - gleich welcher Art - ist somit in jedem Falle abgeleitete Rechtsetzungsmacht.

Die gesetzliche Ermächtigung hierfür wird in der Regel generell, kann aber auch nur für spezielle Regelungsbereiche erteilt werden.

-
- 1) Peters, HdBStR II, S. 264; Schneider, Möhring-Festschrift, S. 521ff.; Wolff, VerwR § 25 IXa; Forsthoff, Lehrbuch VerwR § 7, 4; Ossenbühl in: Erichsen-Martens, Allg.VerwR, S. 85f.
 - 2) Schneider, a.a.O., S. 523 mit dem Hinweis auf die Unterscheidung zwischen pouvoir und competence.
 - 3) ausführliche Darstellung zum früheren Streit ob Autonomie originäre Rechtsetzungsgewalt sein kann: Kiess, Rechts-Verordnung und Satzung, S. 38ff.; Starck, AÖR 92, S.451ff.; Haug, Autonomie im öffentlichen Recht, S. 39; Hamann, Autonome Satzungen, S. 18ff.
 - 4) Wolff, a.a.O.; für die Hochschulautonomie Fonk, DV 1973, S. 467; für das Kommunalrecht Gönnerwein, Gemeinderecht, S. 145; Peters, a.a.O., S. 266.

Gegenüber dem allumfassenden staatlichen Rechtsetzungsmonopol sind der Satzungsgewalt sowohl dem Gegenstand, als auch dem Kreise potentieller Normadressaten nach Grenzen gesetzt. Die vom Träger von Satzungsgewalt zu erlassenden Satzungen sind auf eigene Angelegenheiten beschränkt¹⁾ und wenden sich vornehmlich - wenn auch nicht notwendigerweise - an die Verbandsangehörigen.²⁾ Andererseits sind jedoch Gegenstände, die wegen ihrer umfassenden allgemeinen Bedeutung dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben müssen, von der Satzungsgewalt ausgenommen.³⁾

Die Autonomie, die im 19. Jahrhundert anlässlich der Neuordnung des Kommunalrechts wiederauflebte, dient im modernen staatlichen Gemeinwesen verschiedenen Aufgaben, wie z.B. der Entlastung des staatlichen Gesetzgebers zugunsten derjenigen, die im Rahmen gemeinschaftlicher Aufgaben den sachlichen oder örtlichen Verschiedenheiten besser gerecht werden können, zum anderen ist mit ihr häufig eine sachgerechte Dezentralisation und Gewaltenhemmung verbunden.⁴⁾

Als eine Art der Rechtsetzung, der eine gewisse Selbständigkeit in der Handhabung eigen ist⁵⁾, hat die

1) VGH Freiburg, JZ 1956, S. 86: "Hat eine öffentlich-rechtliche Körperschaft das Recht der Autonomie, dann tritt in ihrem Funktionsbereich an die Stelle des staatlichen Gesetzgebers das in der Körperschaftsverfassung bestimmte Organ. Die Gesetzgebungsakte dieser Organe haben innerhalb des Körperschaftsbereichs den Rang von Gesetzen. Wo noch Bereiche echter Autonomie bestehen, wie sie ... auch für die Universitäten anzunehmen sind, werden die allgemeinen Gesetze ... grundsätzlich vom Träger der körperschaftlichen Gesetzgebungsgewalt erlassen."

2) Schneider, a.a.O., S. 532; Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 80 Rdnr. 34; abweichend Forsthoff, S. 142, der nur Regelungen mit Außenwirkung als Satzung bezeichnet.

3) BVerfGE 33, S. 125ff. (158f.)

4) Starck, AÖR 92, S. 452.

5) BVerwGE 6, S. 247ff. (251)

Autonomie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁾ ihren "guten Sinn" unter anderem darin, gesellschaftliche Kräfte zur Entlastung des Gesetzgebers zur Regelung solcher Angelegenheiten heranzuziehen, die sie betreffen, da sachliche und örtliche Nähe sachgerechtere Regelungen ermöglichen.

Daß die Verleihung autonomer Satzungsgewalt nicht der Sperrvorschrift des Art. 80 GG unterliegt, entspricht allgemeiner Auffassung.²⁾ Dennoch ist auch sie, entsprechend demokratisch rechtsstaatlichen Grundsätzen, der grundsätzlichen Deziisionsgewalt des parlamentarischen Gesetzgebers unterworfen. Dies führt aber nicht zu den gleichen strengen Restriktionen wie bei der Verordnungsermächtigung. Gerade weil der Autonomie im Interesse sachnaher Regelungen mehr Flexibilität naturgemäß innewohnen soll, muß ihre Verleihung einen größeren Gestaltungsspielraum erschließen.

Dies bedeutet jedoch andererseits nicht, daß das Parlament als Quelle des geschriebenen Rechts sich wesentlicher Teile seiner rechtsetzenden Gewalt begeben darf.

Hieraus ergeben sich Beschränkungen bei der Verleihung und Ausübung autonomer Satzungsgewalt sowohl im Hinblick auf den potentiellen Geltungsbereich der Satzung, als auch im Bezug auf die möglichen Regelungsinhalte. Für den Bereich des Art. 12 GG hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, daß "der Verleihung und Ausübung von Satzungsgewalt bestimmte Grenzen (gesetzt sind), die um so enger sind, je intensiver in die Berufsfreiheit eingegriffen wird und je mehr schutzwürdige Interessen der Allgemeinheit und außenstehender Dritter berührt werden."³⁾

1) BVerfGE 33, S. 125ff. (156); 303ff. (342)

2) BVerfGE 33, S. 157ff. m.w.N.; Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 80 Rdnr. 31f.

3) BVerfGE 33, S. 342 (numerus clausus) mit Verweis auf BVerfGE 33, S. 125ff. (157) (Facharzt)

Selbst wenn diesen Grundsätzen bei Regelungen im Bereich der Wissenschaftsfreiheit nicht die gleichen beschränkenden Wirkungen zukommen sollten¹⁾, so ergibt sich jedoch hieraus auch für das Hochschulrecht, daß im Bereich statusbildender Normen²⁾, also vornehmlich bei Zulassung zum bzw. Ausschluß vom Studium, die autonome Satzung allein nicht ausreichend sein wird, sondern bereits Grundzüge durch förmliches Gesetz geregelt sein müssen.³⁾

Zusammenfassend läßt sich bis hierher festhalten, daß auch im Hochschulrecht Satzungsautonomie, neben ihrem verfassungsrechtlichen Ansatz, auf dem Grund und im Rahmen entsprechender gesetzlicher Ermächtigungen unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Entscheidungsgewalt des demokratischen Gesetzgebers stehen muß.

Welche Überlegungen sich zusätzlich daraus ergeben müssen, daß der Gesetzgeber als organisatorische Konsequenz der Wissenschaftsfreiheit die Hochschule mit körperschaftlichen Rechten ausgestattet hat, soll in anderem Zusammenhang noch eingehender behandelt werden.

4.2. Autonomie und Selbstverwaltung

Selbstverwaltung ist die selbständige fachweisungsfreie Wahrnehmung ennumerativ oder global überlassener oder zugewiesener, eigener öffentlicher Angelegenheiten durch unterstaatliche Träger oder Subjekte öffentlicher Verwaltung im eigenen Namen.⁴⁾

1) Sattler, Festschrift für Werner Weber, S. 334.

2) OVG Rheinland-Pfalz, NJW 1973, S. 1663; BVerfGE 33, S. 163.

3) in diesem Sinne für den Ausschluß vom Fachhochschulstudium VGH Mannheim, NJW 1976, S. 1333.
vgl. auch Hess, VGH, Entscheidung v. 27.1.1975-VI
OE-77/74 (unveröffentl.), zit. bei Riehn, DUZ 1977, S. 508.

4) Wolff, VerwR § 84 IVb.

Selbstverwaltung und Autonomie, letztere lediglich im Sinne einer Satzungsgewalt verstanden, werden häufig als zwangsläufig zusammengehörend angesehen.

Wo das Recht auf Selbstverwaltung garantiert werde, sei die autonome Satzungsgewalt impliziert.

Dennoch ist zumindest eine begriffliche Trennung ohne weiteres möglich, da "Rechtsetzung und Verwaltung nicht dasselbe sind."¹⁾

Im Bereich des Kommunalrechts besteht Übereinstimmung darüber, daß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG sowohl das Recht der Selbstverwaltung als auch das Recht der Satzungsgewalt garantiert.²⁾ Auch hat das Bundesverfassungsgericht das Recht, Satzungen zu erlassen, als wesentliches Element der Selbstverwaltung bezeichnet.³⁾

Dies entspricht der allgemeinen Auffassung, wonach nunmehr Autonomie zwar als Attribut - wenn auch nicht als essentielle - des Selbstverwaltungsrechts verstanden werden kann.⁴⁾

Danach ist das Rechtsetzungsrecht nicht unmittelbar und gleichzeitig im Selbstverwaltungsrecht enthalten, sondern muß besonders neben diesem verliehen werden.⁵⁾

Dies erscheint zutreffend, denn im Ausgangspunkt lassen sich keine Bedenken dagegen finden, daß einem Verband die Verwaltung eigener Angelegenheiten übertragen werden kann, ohne daß ihm auch zugleich eine entsprechende Rechtsetzungsmacht eingeräumt werden müßte. Insoweit erweist sich die Notwendigkeit einer noch zusätzlich

1) Forsthoff, Lehrbuch § 25 Ic m.w. Hinw.

2) Gönnerwein, Gemeinderecht, S. 144f.; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 47; Wolff, VerwR § 93 IVa; Gallas, Die Staatsaufsicht, S. 33.

3) BVerfGE 12, S. 325.

4) herrschende Ansicht vgl. Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, S. 37; Scheuner, DöV 1952, S. 611; Badura, DöV 1963, S. 562; Salzwedel, VVDStRL 22, S. 241 insbes. Fußn. 95 und 96.

5) BVerwGE 6, S. 249.

zu verleihenden Satzungsgewalt als eine Frage des Grades der Selbständigkeit, die einem Verband zugeordnet werden soll, also um die mit der Verleihung des Selbstverwaltungsrechts im Einzelfall intendierte Eigenständigkeit des Verbandes.¹⁾ Ob mit dem Selbstverwaltungsrecht gleichzeitig ein Selbstrechtsetzungsrecht mitverliehen wird, ist demnach eine Frage der jeweiligen Kompetenzverteilung von Verband und Staat im Einzelfall.

Auch für den Bereich der Hochschulselbstverwaltung herrscht Uneinigkeit darüber, inwieweit ein der Hochschule garantiertes Selbstverwaltungsrecht auch die Autonomie umgreifen muß. Während dies "gerade auch für die Universität"²⁾ vereinzelt befürwortet worden ist, finden sich aber auch ebenso beachtliche Gegenstimmen, die eine Selbstverwaltung unter Ausschluß der Satzungsgewalt für zulässig erachten.³⁾ Eine abschließende Klärung dieser Streitfrage läßt sich erst durch eine genauere Betrachtung der Besonderheiten der akademischen Selbstverwaltung und deren Gegenüberstellung mit anderen Selbstverwaltungskonzeptionen ermitteln.

-
- 1) Salzwedel, VVStRL 22, S. 241 nennt die Streitfrage das Ergebnis unterschiedlicher Selbstverwaltungs-konzeptionen; ähnlich Walter, DöV 1969, S. 695; Sauer, Verfassungsrechtliche Grundlagen, S. 37.
 - 2) OVG Koblenz, AS 5, S. 173; ähnlich v. Lübtow, a.a.O., S. 20 und S. 14 Fußn. 76; Fonk, DV 1973, S. 467; Wolff, Verwaltungsrecht § 84 IVb4.
 - 3) Zierold, DöV 1961, S. 687 insbes. Fußn. 10; Raiser, Die Universität, S. 6 u. 17; Keller, Die staatliche Genehmigung von Rechtsakten, S. 141; Steidle, Das Selbstverwaltungsrecht, S. 25.

4.3. Hochschulselbstverwaltung und kommunale Selbstverwaltung

Eine neuerliche Belebung und zusätzliche staatsrechtliche Verankerung sollte die akademische Selbstverwaltung in den Selbstverwaltungsbestrebungen des 19. Jahrhunderts erfahren, die sich im Ansatz an dem kommunalen Vorbild orientierten.¹⁾

Danach sollten auch die Universitäten ursprünglich "möglichst freie Gemeinden werden, die sich selbst regieren."²⁾ In diesem Sinne wurde denn auch zunächst eine enge Verbindung zwischen der Selbstverwaltung der Kommunen und der Universitäten hergestellt.

Bereits Holstein³⁾ wies jedoch auf den grundlegend unterschiedlichen Ansatz beider Selbstverwaltungsformen hin: Die Universitätsselbstverwaltung sei weder politischer, wirtschaftlicher noch sozialer Art, sie sei geistige Selbstverwaltung. Nach seiner Auffassung mußte die akademische Selbstverwaltung der deutschen Hochschulen vielmehr eine rechtliche Freiheit im Staat garantieren, um damit ihrer Arbeit eine geistige Freiheit zu sichern. Diesem Prinzip folgt auch noch heute die grundsätzliche Ausgestaltung der akademischen Selbstverwaltung in den jeweiligen Hochschulgesetzen der Länder. Zwar erweitern sie häufig das Feld traditioneller Selbstverwaltungsbefugnisse unter dem Gesichtspunkt organisatorischer Zweckmäßigkeit⁴⁾, jedoch verbleibt auch

1) Kluge, Universitätsselbstverwaltung, S. 251.

2) Boekh, Gesammelte Schriften, Leipzig 1859 Bd. II, S. 60, zit. bei Kluge, a.a.O., S. 251.

3) Hochschule und Staat, S. 131.

4) daß die Abgrenzung der gegenseitigen Kompetenzen in den Hochschulgesetzen nicht der traditionellen Regelung entspricht vgl. Menzel, JZ 1964, S. 215.

hier traditionell ein schmaler Bereich, mit Forschung und Lehre unmittelbar verbundener akademischer Angelegenheiten, die der staatlichen Verfügungsgewalt entzogen und - soweit hier überhaupt Verwaltung denkbar ist - der Hochschule zur Erledigung übertragen ist.

Hierzu werden insbesondere folgende Aufgabenbereiche zu zählen sein:¹⁾

- Durchführung von Habilitation und Promotion
- Auswahl der Bewerber für die akademische Lehrtätigkeit im Berufungsverfahren (Berufungsliste)²⁾

Häufig genannt werden noch:

- Die Studiengestaltung einschließlich der freien Wahl der Lehrgegenstände und die Einrichtung der Vorlesungen³⁾

Im übrigen liegt nach heutiger Auffassung der eigentliche Schwerpunkt akademischer Selbstverwaltung in der Kooperation mit dem Staat, da sich hier häufig Bereiche notwendiger Bestimmungsgewalt der Wissenschaft und legitimer staatlicher Verfügungsmacht überschneiden, wobei die Intensität des jeweiligen Mitwirkungsrechts variieren kann.⁴⁾

-
- 1) vor allem Schuster, Stenbock-Fermor, WissR 1968, S. 33; Bachof, Jahrreiss-Festschrift, S. 10; Weber, Die Rechtsstellung, S. 29 u. 44; Wolff, VerwR § 93 IV d2; heute kaum noch vertretbar Reinhardt, WissR 1968, S. 12ff.; Kimminich, DöV 1968, S. 380.
 - 2) ausdrücklich garantiert in Art. 20 Abs. 3 der Landesverfassung Ba-WÜ; BVerwGE 8, 172 spricht von der verfassungsmäßig garantierten Hochschulselbstverwaltung, die hauptsächlich sich auf die Auswahl der Bewerber für die akademische Lehrtätigkeit und die Ergänzung des Lehrkörpers bezieht.
 - 3) Richtiger erscheint es aus heutiger Sicht dies dem Kooperationsbereich zuzuordnen, vgl. Schuster, Stenbock-Fermor, a.a.O., S. 34.
 - 4) Schuster, Stenbock-Fermor, a.a.O., S. 34; Gallwas, WissR 1969, S. 126; Reinhardt, WissR 1972, S. 7: Selbstverwaltung heißt nicht Alleinverwaltung, Raiser, a.a.O., S. 31; Wehrhahn, Lehrfreiheit, S. 44.

Hieraus lassen sich die grundlegenden Unterschiede zwischen gemeindlicher und akademischer Selbstverwaltung herleiten:

Gegenstand der letzteren sind nur die Forschung und Lehre unmittelbar berührenden Angelegenheiten; insoweit nimmt die Hochschule nicht wie die Gemeindeverwaltung Gegenstände staatlicher Kompetenz wahr.¹⁾

Im Gegensatz zur Gemeinde besitzt die Universität deshalb auch weder eigene Steuerhoheit noch eigenes Etatrecht. Anders als für die Gemeindeselbstverwaltung besteht kein Universalitätsprinzip im Sinne einer weitgreifenden Allzuständigkeit für alle die Wissenschaft und Lehre betreffenden Angelegenheiten.²⁾

Will die kommunale Selbstverwaltung im Sinne des Demokratieprinzips die Dezentralisation staatlicher Verwaltung unter Beteiligung der Bürger erreichen, so soll die akademische Selbstverwaltung der Abschirmung des Freiheitsbereiches vor staatlichen Eingriffen dienen. Zutreffend erscheint deshalb der Einwand, daß die Bezeichnung Selbstverwaltung nicht ganz den Kern der Sache trifft, weil Wissenschaft im Prinzip nicht "verwaltet" sondern ihre freie Ausübung gesichert werden soll durch entsprechende verwaltungsmäßige Voraussetzungen.³⁾

Aus der grundlegenden Verschiedenheit zwischen gemeindlicher und akademischer Selbstverwaltung ergibt sich, daß im Bezug auf eine gegebenenfalls damit zu verbindende Autonomie eine wechselseitige Orientierung ausgeschlossen ist.

1) Köttgen, Das Grundrecht, S. 52; Thieme, Deutsches Hochschulrecht, S. 75; Rupp, Die Stellung, S. 7; Zeh, Finanzverfassung, S. 68f.

2) BVerfGE 15, S. 246; BayVGh Bd. 17, S. 246; Gallwas, WissR 1969, S. 124; a.A. noch Stier-Somlo, AöR 15, S. 380ff.

3) Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 16, S. 9.

Im Gegensatz zu der allgemein anerkannten Zusammengehörigkeit von Selbstverwaltungs- und Selbstsetzungsrecht im kommunalen Bereich, die bereits durch Art. 28 GG garantiert gilt, verbietet sich eine solche Verknüpfung im Bereich des Hochschulrechts.

Die akademische Selbstverwaltung im traditionellen Sinne beinhaltet somit nicht auch gleichzeitig das umfassende Recht der Satzungsgewalt, weshalb im Einzelfall einer ausdrücklichen Verleihung durch Gesetz eine wesentliche, konkretisierende Bedeutung zukommt.

4.4. Autonomie und Körperschaftsstruktur

Die organisatorische Ausgestaltung der Hochschulen durch den Gesetzgeber erlaubt nunmehr konkretisierende Aussagen zur Rechtsetzungsbefugnis, insbesondere im Hinblick auf die bereits dargestellte enge Beziehung zwischen Wissenschaftsfreiheit und Wissenschaftsorganisation.

Nach § 58 Abs. 1 HRG sind die Hochschulen Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen. Damit sind den Hochschulen die Rechte einer Körperschaft verliehen. Ihre gleichzeitige Bezeichnung als staatliche Einrichtungen kann dies im Grundsatz sicherlich nicht aufheben, könnte jedoch als eine Verbindung mit anstaltsrechtlichen Elementen interpretiert werden.

Zwar kann jede Körperschaft ohne ein solch einschränkendes Verständnis auch zugleich als eine staatliche Einrichtung verstanden werden, Aufschluß über den materiellen Gehalt des Gesetzwortlauts und dessen Bedeutung für die Rechtsetzungsbefugnis kann jedoch letztlich erst die Auslegung ergeben.

Dies bedeutet in erster Linie eine Rückbesinnung auf die dargestellte enge Beziehung zwischen Wissenschaftsfreiheit und Wissenschaftsorganisation. Soll diese Organisationsform der Grundrechtsverwirklichung dienen, hat der Gesetzgeber sie also bewußt zur Verwirklichung der Freiheit von

Forschung und Lehre sowie des landesverfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechtes gewählt, so lassen sich hieraus auch Erkenntnisse über den notwendigen Inhalt und Umfang der Rechtsetzungsbefugnisse der Körperschaft Universität gewinnen.

Sieht man dies weiter vor dem Hintergrund der vorangegangenen langwierigen Diskussionen um den Status der Hochschulen, so erhält die gesetzgeberische Entscheidung einen noch schärferen, eindeutigeren Aussagewert.

Hieraus läßt sich erkennen, daß den Hochschulen durch die körperschaftliche Ausgestaltung zugleich die dazu gehörenden Befugnisse übertragen werden sollte. Zentrales Recht der Körperschaft als mitgliedschaftlich organisiertem rechtsfähigem Verband ist die Befugnis zur Regelung eigener Belange, denen die Mitglieder aus ihrer Sachkompetenz und Sachnähe am besten gerecht werden können. Dies kann sowohl durch Erlaß allgemeiner Vorschriften als auch durch Regelung im Einzelfall geschehen.

Hinsichtlich welcher Materien ein solches eigenes Regelungsrecht gegeben ist mag sich im Einzelfall durchaus kontrovers darstellen lassen. Meinungsverschiedenheiten über die Grenzziehung von Selbstverwaltungs- und staatlichen Auftragsangelegenheiten ergeben sich ebenso häufig auf dem Gebiet des Gemeinderechts oder sonstiger Selbstverwaltungskörperschaften.

Festzuhalten bleibt jedoch, daß die gesetzliche Ausgestaltung der Hochschulorganisation im Bewußtsein der zu garantierenden Wissenschaftsfreiheit und nach den vorangegangenen Diskussionen über deren organisatorische Konsequenz für die Körperschaft erfolgt ist. Umfang und nähere Ausgestaltung körperschaftlicher Regelungsbefugnisse müssen sich deshalb vor allem an dem Gebot der Freiheit von Forschung und Lehre orientieren.

Der Bereich, in dem wissenschaftliche Sachkompetenz und Sachnähe für eine sachgerechte Regelung unbedingt erforderlich erscheinen, ist jedoch noch nicht identisch mit

denjenigen Regelungsgegenständen, die im Sinne der bestehenden organisatorischen Konsequenz der Wissenschaftsfreiheit, ausschließlich der Regelungsbefugnis der Hochschulen unterliegen müssen.

Bereits mit Entscheidungen in der wirtschaftlichen Verwaltung der Hochschule kann indirekt auf Forschung und Lehre Einfluß genommen werden: "Wer über die Anschaffung und Wartung von wissenschaftlichen Apparaturen entscheidet, entscheidet zumindest indirekt auch über Forschungsprogramme; wer über die Zuweisung von Assistentenstellen entscheidet, entscheidet über die Effizienz in dieser oder jener Fachrichtung ..."¹⁾ In diesem Sinne sind Forschung und Lehre und deren Verwaltung nicht voneinander zu trennen. Dies bereits macht deutlich, daß allein mit den Begriffen Sachnähe und Sachkompetenz noch keine Definition der Hochschulautonomie erreicht werden kann.

Die Universität als Körperschaft des öffentlichen Rechts ist ebenso wie selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts ohnehin in die staatliche Rechtsordnung eingebunden und hat ihre Existenz eben dieser Rechtsordnung zu verdanken.²⁾ In eben diesem Sinne ist sie staatliche Einrichtung und deshalb auch bei der Festlegung der Grenzen ihrer körperschaftlichen Befugnisse an die grundsätzliche Anerkennung staatlicher Hoheitsrechte gebunden.

Andererseits muß auch für das hier zu behandelnde Recht der Satzungsgewalt noch ein Bereich materieller Entscheidungsbefugnisse verbleiben, ohne welchen sich die vom Gesetzgeber postulierte körperschaftliche Selbstverwaltung als Scheinselbstverwaltung erweisen würde; ohne ein Mindestmaß körperschaftlicher Befugnisse verbliebe von der körperschaftlichen Ausgestaltung der Hochschule lediglich eine leere "Körperschaftshülle".

1) P. Schneider, Universitäre Selbstverwaltung als Führungsaufgabe, Wissenschaftspolitik Beiheft 15, S. 18

2) P. Schneider, a.a.O., S. 19

Hochschuleigener Regelungsbefugnis auch zum Erlaß allgemeiner Vorschriften (Satzungen) müssen solche Gegenstände unterliegen, für die staatliche Regelungsgewalt ohne Verletzung wissenschaftsgerechter Entfaltung körperchaftlicher Rechte nicht denkbar ist und nur die körperchaftlich legitimierte Regelung durch die Hochschulmitglieder selbst Bestand haben kann.

Dies gilt vor allem für die Teile des Hochschullebens, bei denen unmittelbar der Kernbereich grundrechtlich geschützter wissenschaftlicher Tätigkeit berührt ist, und demzufolge zwecknotwendigerweise nur die Hochschulangehörigen selbst kraft ihrer Mitgliedschaft und ihres besonderen wissenschaftlichen Sachverstandes zur Entscheidung berechtigt sein können.

Udenkbar erscheint deshalb eine Körperschaft Hochschule ohne autonome Habilitations- und Promotionsordnungen, ohne eigene Ausbildungs- und Prüfungsordnungen, in welche die Ergebnisse freier Forschung und Lehre einfließen können, sofern nicht sachliche Gründe eine Beteiligung des Staates gerechtfertigt erscheinen lassen.

Autonome Satzungen über Habilitation und Promotion sind deshalb auch nach der derzeitigen Rechtslage unverzichtbare Bestandteile der Rechtsetzungsbefugnis der Hochschule. In unmittelbarem Zusammenhang hiermit steht die Befugnis zur autonomen Regelung von Fragen des Zusammenlebens in der Körperschaft und ihrer Führung und Leitung, ohne deren Klärung ein Funktionieren der Körperschaft im Dienste freier körperchaftlicher Grundrechtsentfaltung nicht denkbar ist. Je nach Ausgestaltung des hochschulgesetzlichen Rahmens verbleibt hier ein unterschiedlich großer Raum für allgemeine Vorschriften über die Zusammenarbeit von Hochschulorganen, Fachbereichen und wissenschaftlichen Einrichtungen sowie über die Einrichtung von Ausschüssen.

Zentrales Recht eines mitgliedschaftlich organisierten rechtsfähigen Verbandes ist ferner auch der Erlaß von

Regeln über die Mitgliedschaft. Einschränkend ist hierzu jedoch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu beachten, wonach die Grenzen der Satzungsge-
walt dort um so enger sind, je intensiver in die Berufsfreiheit eingegriffen wird und je mehr schutzwürdige Interessen der Allgemeinheit und außenstehender Dritter berührt werden.¹⁾ Mitgliedschaftliche Regelungen sind deshalb vor allem für besondere Formen der Mitgliedschaft, etwa für emeritierte Professoren und Professoren im Ruhestand, Honorarprofessoren, Lehrbeauftragte, Gastprofessoren, Gasthörer und Ehrenbürger durch autonome Satzung möglich.

Durch die Ausgestaltung der Hochschulen als Körperschaften des öffentlichen Rechts als organisatorische Konsequenz der grundgesetzlich geschützten Wissenschaftsfreiheit hat der Gesetzgeber das Recht der Autonomie für diejenigen Bereiche des Hochschullebens verliehen, in denen körperschaftliche Grundrechtsverwirklichung zwecknotwendig nur durch die Mitglieder selbst ausgestaltet werden kann.

Die hieraus resultierende Satzungsautonomie besitzt damit gegenüber der alten Konzeption der Statuargewalt zwar eine gewandelte, grundrechtsorientierte Qualität, unterliegt damit jedoch nicht zugleich der uneingeschränkten Disposition des Gesetzgebers.

1) BVerfGE 33, S. 125 ff. (156), S. 303 ff. (342)

5. Die Verleihung von Rechtsetzungsbefugnissen nach den Landeshochschulgesetzen

5.1. Übersicht

5.1.1. Die Grundordnungsermächtigung

Im Zentrum hochschuleigener Regelungen soll nach den Konzeptionen der Landeshochschulgesetze die Grundordnung, teilweise auch Hochschulsatzung (Verfassung) genannt, nach Maßgabe der im Gesetz aufgezählten Regelungsgegenstände die innere Ordnung der Hochschule ausgestalten.¹⁾

Entsprechend ihrer zentralen Bedeutung wird sie durch das am repräsentativsten ausgestaltete Hochschulkollegialorgan (Großer Senat, Versammlung, Konzil, Konvent) beschlossen und unterliegt in allen Fällen der staatlichen Genehmigung.

Eine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Hochschulverfassungstypen im Rahmen der Grundordnung, sehen nur noch die Hochschulgesetze Baden-Württembergs (§ 17), Nordrhein-Westfalens (§ 28 Abs. 2) zwischen Präsidial- oder Rektoratsverfassung, und Bayerns (Art. 12), zwischen Präsidial- oder Kollegialverfassung, vor, während in den übrigen Ländern die Präsidialverfassung bereits im Grundsatz gesetzlich vorgegeben ist.

Weiterhin ist den Grundordnungen überwiegend übertragen die Festlegung und überwiegende Ausgestaltung der akademischen Rechte und Pflichten der Hochschulangehörigen und besonderer Personengruppen (Honorar-, Gast-, Ehrenprofessoren, Habilitierten, Doktoranden, Lehrbeauftragten und sonstiger Dozenten, Ehrenbürgern, Gasthörern), sowie deren jeweilige Gruppenzugehörigkeit.

1) vgl. hierzu den Wortlaut § 12 Abs. 1 HochSchG Schl-H; § 3 Abs. 1 UniG Hmbg.

Nach fast allen Hochschulgesetzen sollen weiterhin auch die Grundordnungen Regelungen vorsehen über die Bildung von beschließenden und beratenden Ausschüssen und Kommissionen des Senats, des Fachbereichsrats sowie mehrerer Fachbereiche gemeinschaftlich (gemeinsame Kommissionen) und deren Zusammensetzung und Aufgabenstellung näher bestimmen.¹⁾

Häufig können durch die Grundordnungen Ausnahmen von der jeweiligen umfassenden Zuständigkeit des Senats, Fachbereichsrats und des Präsidenten vorgesehen werden.

Die Gliederung der Universität in ständige Einheiten für Forschung und Lehre bzw. Fachbereiche ist nur noch in wenigen Fällen der Regelung durch die Grundordnung oder einer sonstigen Ordnung übertragen, meist jedoch bereits durch die Hochschulgesetze abschließend festgelegt.

Die nähere Ausgestaltung des Berufungsverfahrens kann teilweise durch die Grundordnung oder eine sonstige Satzung von den Universitäten erledigt werden.

Auch das Ordnungsrecht wird oft als Bestandteil der Grundordnung²⁾ oder als sonstige Ordnung der Hochschule zur Regelung überlassen, findet sich jedoch ebenso häufig bereits durch das Landesrecht abschließend geregelt.

Ebenso sind die Ordnungen der Wahlen zu den Hochschulorganen teils als Bestandteil der Grundordnungen³⁾, meist jedoch als sonstige Universitätssatzungen ausgestaltet, häufig aber auch zugunsten ministerieller Rechtsverordnungen⁴⁾ der Regierungsgewalt der Hochschule entzogen.

1) zur Funktion der gemeinsamen Ausschüsse Rupp, WissR 1974, S. 93.

2) § 24 Abs. 3 HessHochSchG; § 17 Abs. 2 HochSchG Rh1-Pf.

3) § 37 Abs. 2 HochSchG Rh1-Pf, § 50 Abs. 1 Saarl. UniG.

4) Art. 33 Abs. 5 BayHochSchG.

Ferner sind vereinzelt in den Grundordnungen Regelungen vorgesehen über die Stellvertretung von Hochschulorganen bzw. Organmitgliedern, über die Öffentlichkeit von Gremiensitzungen und Abstimmungen sowie über sonstige Abstimmungsmodalitäten (Befangenheitsklausel, Umlaufverfahren, Mehrheitserfordernisse).

5.1.2. Sonstige Ordnungen

Neben der Grundordnung bestimmen die Hochschulgesetze nahezu einheitlich die Aufstellung von akademischen Studien- und Prüfungsordnungen, von Promotions- und Habilitationsordnungen sowie von Verwaltungs- und Benutzungsordnungen der zentralen Universitätseinrichtungen durch die Hochschule selbst.

Ebenso häufig ist der Erlass von Fachbereichssatzungen und Geschäftsordnungen der Gremien gesetzlich vorgesehen.

Für das Immatrikulationsrecht, früher weitgehend der Hochschulautonomie zugeschrieben¹⁾, finden sich bereits völlige²⁾ oder teilweise³⁾ gesetzliche Ausgestaltung ebenso häufig wie die weitgehende Regelung durch die Universität selbst.⁴⁾

Allgemein läßt sich zur Zuständigkeitsverteilung feststellen, daß Regelungen über die nähere Ausgestaltung des Lehr- und Forschungsbetriebes den Fachbereichen zugewiesen werden, während generelle Anordnungen, die die Gesamtheit der Universitätsmitglieder betreffen sowie der internen und externen Koordination zu dienen bestimmt sind, durch das Zentralorgan erfolgen sollen.

1) Waibel, Die Rechtsprechung, S. 97.

2) Art. 49ff. BayHochSchG; §§ 13ff. Hmbg. UniG; § 62 HessUniG.

3) §§ 54ff. HochSchG Ba-Wü; § 15 HochSchG NRW; § 25 Abs. 3 HochSchG Rh1-Pf; § 79 HochSchG Schl-H.

4) § 30 UniG Berl.; § 68 Saarl. UniG.

5.1.3. Allgemeines Satzungsrecht

Da sich eine allgemeine Satzungsbefugnis weder aus verfassungsrechtlichen Vorschriften herleiten läßt, noch der Selbstverwaltungsgarantie der landesrechtlichen Normen ein umfassendes Selbstrechtsetzungsrecht entnommen werden kann, ergeben sich Umfang und Reichweite der Satzungsgewalt der Hochschulen letztlich aus der Verleihung durch die Landeshochschulgesetze.

Es ist deshalb noch zu untersuchen, inwiefern die einzelnen Hochschulgesetze über die ausdrückliche Übertragung einzelner Regelungsgegenstände hinaus noch eine weitergehende, allgemeine Regelungsgewalt der Hochschule in eigenen Angelegenheiten enthalten.

Ein solch generelles Recht der Hochschule, Satzungen in eigenen Angelegenheiten zu erlassen, kennen nur die Hochschulgesetze Berlins¹⁾ und Hamburgs²⁾, jeweils jedoch gebunden an den Vorbehalt staatlicher Genehmigung.

Auf eine ähnliche Rechtslage scheint der bayerische und der nordrhein-westfälische Gesetzeswortlaut hinzudeuten, wo "nach Maßgabe dieses Gesetzes"³⁾ bzw. "im Rahmen dieses Gesetzes"⁴⁾ Satzungen durch die Hochschulen erlassen werden können.

Diese einschränkenden Gesetzesfassungen verweisen jedoch unmittelbar auf die im Gesetz jeweils enthaltenen speziellen Ermächtigungsnormen⁵⁾ und beinhalten

1) § 1 Abs. 2 UniG: "Sie (scil. die Hochschulen) regeln im Rahmen der Gesetze ihre Angelegenheiten durch autonome Satzungen."

2) § 3 Abs. 2 UniG: "Sie (scil. die Hochschule) kann weitere Rechtsvorschriften zur Regelung akademischer Angelegenheiten erlassen."

3) Art. 5 Abs. 3 Bay. HochSchG.

4) § 1 Abs. 5 HochSchG NRW.

5) etwa entsprechend § 12 Abs. 2 HochSchG Schl-H: "Sie erlassen weitere Satzungen, soweit dies durch Gesetz vorgesehen ist."

eine darüberhinausgehende Regelungsbefugnis deshalb nicht.¹⁾

Die Verleihung einer generellen Satzungsbefugnis, so wie sie etwa für die Gemeinden in den Gemeindeordnungen neben der Garantie des Selbstverwaltungsrechts regelmäßig besonders vorgesehen ist²⁾ (obwohl hier diese nach allgemeiner Auffassung ja bereits aus Art. 28 GG folgt), findet sich in den übrigen Hochschulgesetzen nicht.

Berücksichtigt man weiterhin, daß anders als beim kommunalen Selbstverwaltungsrecht im Bereich der Hochschulverwaltung das Universalitätsprinzip nicht gilt, so verbietet sich auch der Versuch, unter Hinweis auf das gesetzlich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Universitäten zugleich auch deren generelle Satzungsbefugnis unabhängig vom Wortlaut des jeweiligen Hochschulgesetzes anzunehmen.³⁾ Andernfalls würde man die durch die Hochschulgesetze ausdrücklich statuierten Spezialermächtigungen für überflüssig werten und damit auch den Bereich der dem staatlichen Gesetzgeber überlassenen Regelungsbefugnis tangieren.

Somit läßt sich erkennen, daß die Hochschulgesetze den Universitäten nur in den genannten Bundesländern nicht aber überall ein generelles Satzungsrecht in eigenen Angelegenheiten verleihen.

1) a.A. Wolff, VerwR § 93 IV d 5; Besch, Das Hochschulgesetz des Landes NRW, S. 40, der jedoch hier noch Art. 16 der Verfassung NRW zur Auslegung heranzieht; wohl auch Gallas, Die Staatsaufsicht, S. 91 Fußn. 101.

2) vgl. z.B. § 24 Abs. 1 GO Rh1-Pf v. 14.12.1973 (GVBl. S.419) "Die Gemeinden können im Rahmen ihrer Aufgaben und der Gesetze Satzungen erlassen. Satzungen über Auftragsangelegenheiten (§ 2 Abs. 2) bedürfen einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung." Ähnliche Regelungen finden sich auch in den Gemeindeordnungen anderer Länder, vgl. Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 145.

3) so Wolff, VerwR § 93 IV d 5.

5.1.4. Der staatliche Genehmigungsvorbehalt

Als Mittel staatlicher Aufsicht¹⁾ und Mitwirkung²⁾ bei der Gestaltung des Hochschullebens sehen alle Hochschulgesetze staatliche Zustimmungs-, Genehmigungs- oder Bestätigungsvorbehalte gegenüber autonomer Rechtsetzung der Hochschulen vor.

Nach der Regelung mancher Hochschulgesetze erstreckt sich der Genehmigungsvorbehalt auf alle Rechtsetzungsakte der Hochschule³⁾, während nach anderen Hochschulgesetzen er auf eine ennumerative Gruppe von Regelungen beschränkt ist.⁴⁾

Daß die Notwendigkeit der staatlichen Genehmigung nicht im Widerspruch zur Autonomie stehen muß, ist im Bereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts allgemein anerkannt. Durch ein staatliches Zustimmungserfordernis braucht dabei die Satzung in ihrer Natur als autonome Rechtsvorschrift grundsätzlich nicht berührt werden, da die Zustimmung lediglich eine Wirksamkeitsvoraussetzung darstellt, also nicht selbst Rechtsetzungsakt ist, und insofern die Betätigung der Autonomie nur begrenzt.⁵⁾

Von der staatlichen Genehmigung können jedoch bei extensiver Ausübung Gefahren ausgehen, nämlich dadurch daß Satzungen, die bei den staatlichen Stellen keinen Anklang finden, beim Genehmigungsverfahren so verändert

1) Gallas, a.a.O., S. 141ff.; Kluge, a.a.O., S. 219; Abelein, WissR 1968, S. 244.

2) diesen Gesichtspunkt rückt mehr in den Vordergrund: Keller, Die staatliche Genehmigung, S. 145f.

3) zur rechtlichen Qualifizierung vgl. auch Peters, Jahrreis-Festschrift, S. 327ff.; Küchenhoff, JuS 1965, S. 54f.; VGH Ba-Wü-VerwBl. 1959, S. 184.

4) § 47 Abs. 1 UniG Berl.; § 36 Abs. 1 HessHochSchG; sehr knapp § 48 Abs. 2 HochSchG NRW und § 70 Abs. 1 HochSchG Rhlpf.

5) BVerGE 10, S. 50; Evers, Wer gibt die Hochschulverfassung? S. 52; Fahse, Komm. zum HochSchG, S. 79f.

werden, daß damit in der Praxis "die Grundlagen für die Beseitigung der Satzungsautonomie der Hochschulen"¹⁾ gelegt sein können.

Dies muß insbesondere dann befürchtet werden, wenn die Mitwirkung auch aus anderen als Rechtsgründen verweigert werden darf, z.B. aus "wichtigem Grund"²⁾ oder wenn "nach pflichtgemäßem Ermessen des Kultusministers die im Hochschulwesen gebotene Einheitlichkeit gefährdet ist"³⁾ sowie aus "Rechtsgründen oder Gründen der Zweckmäßigkeit"⁴⁾ die Zustimmung versagt werden kann.

Um der so zu besorgenden Aushöhlungsgefahr autonomer Satzungsgewalt vorzubeugen, erscheint es dringlich, eine möglichst genaue gesetzliche Fassung der Versagungsgründe zu finden. Nur so läßt sich verhindern, daß schließlich über das Genehmigungsverfahren an Stelle einer Sanktion oder eines "Veto" eine positive Mitgestaltung einer eigentlich der Universität zur Regelung übertragenen Materie durch die Regierung erfolgt.⁵⁾ Die literarische Behandlung des Genehmigungsverwehres wird angesichts solcher Befürchtungen häufig als Etappe im Rückzugsgefecht der radikalen Trennung vom Staat gesehen.⁶⁾

Damit soll wohl zum Ausdruck gebracht werden, daß die einstigen Verfechter der absoluten Satzungsautonomie der Hochschule sich nunmehr auf die Forderung einer möglichst restriktiven Ausgestaltung des staat-

1) Asche, Hochschulautonomie, S. 44; Abelein, WissR 1968, S. 245, der ein rechtswidriges Gesetzgebungsrecht der Exekutive befürchtet.

2) § 64 Abs. 3 Hess. HochSchG.

3) § 48 Abs. 1 UniG Berl.

4) § 64 Abs. 3 UniG Hmbg, ähnlich § 48 Abs. 3 HochSchG NRW.

5) zum Prüfungsmaßstab vgl. VG Karlsruhe bei Waibel, WissR 1973, S. 84.

6) Keller, a.a.O., S. 145.

lichen Genehmigungsvorbehalts zurückgezogen hätten.

Diese etwas vordergründig auf Positionskämpfe abgestellte Betrachtung erlangt jedoch insofern eine weiterreichende Berechtigung, als gerade bei der Handhabung des Zusammenwirkens zwischen Staat und Universität sich entgültig entscheidet, ob der Universität materiell noch Regelungsmacht verbleibt, oder ob sie dieses Recht schon völlig verloren hat.

Dennoch erscheint es berechtigt, daß gerade im Genehmigungsverfahren neben der reinen Rechtmäßigkeitsüberprüfung stets das Kriterium der Einheitlichkeit des Hochschulwesens von hervorragender Bedeutung bleiben muß.

Durch die Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens erweist sich somit letztlich der Grad der Autonomie, der den Hochschulen in Zukunft verbleiben wird. Seiner gesetzlichen Regelung wird deshalb auch in Zukunft zentrale Bedeutung zuzumessen sein.

5.2. Zusammenfassende Betrachtung

Mit den Hochschulgesetzen haben die Länder nunmehr die wesentliche Ausgestaltung der Universitätsverfassung selbst übernommen. Dem Satzungsrecht der Hochschule kommt darin eine Verfassungsautonomie, so wie sie früher gefordert worden war¹⁾, heute nicht mehr zu.²⁾ Die Hochschulgesetze regeln dabei weitgehend auch die innere Ordnung der Hochschule und haben sich nicht nur auf die Beschreibung eines gesetzlichen Rahmens beschränkt. Damit ist auch die grundsätzliche Bedeutung der Satzungsautonomie der Hochschulen ge-

1) H. Klein, AöR 90, S. 139ff.

2) Schelsky, Abschied von der Hochschulpolitik, S. 136; Gallas, a.a.O., S. 96; Wolff, VerwR § 93 VI d 5.

schwunden. Deshalb betreffen die den Hochschulen noch verbleibenden Materien überwiegend Regelungen, die die grundsätzliche Verfassungsordnung der Hochschulgesetze nur vervollständigen, ohne jedoch selbst von materieller Bedeutung im Hinblick auf die innere Organisation zu sein.¹⁾ Andererseits bleibt den Universitäten besonders im Rahmen der Grundordnung ein zu nutzender Freiraum um das innere Leben der Hochschule zu fördern und nach ihrer Vorstellung mit-
zuprägen.

Grundsätzlich läßt sich jedoch aus dem Verhältnis von gesetzlicher Regelung und verbleibender Satzungsautonomie erkennen, daß die modernen Hochschulgesetze in unterschiedlichem Ausmaß Vorschriften enthalten, die sich früher in den durch Rechtsverordnung ergangenen Statuten der einzelnen Universitäten gefunden hätten.

Dadurch haben sich im Hochschulrecht neue Formen der rechtlichen Regelung herausgebildet, denn die heutigen universitätseigenen Grundordnungen oder Verfassungen können in wesentlichen Punkten nicht mehr auf den hergebrachten Universitätsstatuten alter Art aufbauen, sondern müssen eine gewandelte Gestalt annehmen.²⁾

Soweit dabei freilich die Grundordnungen - an historische Vorbilder anknüpfend - über den zugewiesenen Regelungsbereich hinaus im Interesse eines zusammenhängenden Regelungskonzepts Vorschriften der Hochschulgesetze mitaufnehmen, so kommt dem nur deklaratorische Bedeutung zu. Allgemein ist jedoch die Satzungsgewalt der Hochschule im Hinblick auf ihre Verfassungsgestaltung gegenüber der vorgegebenen gesetzlichen Ausgestaltung durch die Hochschulgesetze von

1) als Lehrbeispiel hierfür mag § 18 Abs. 2 HochSchG Ba-Wü stehen. Danach kann die Universität in der Grundordnung bestimmen, daß der Präsident die Bezeichnung "Rektor" führen soll.

2) Menzel, JZ 1964, S. 167; Besch, a.a.O., S. 43.

untergeordneter Bedeutung. Neben den Habilitations- und Promotionsordnungen besitzen hervorragende Bedeutung auf dem Gebiet der Rechtsetzung durch die Universitäten nunmehr in der Praxis nur noch die akademischen Studien- und Prüfungsordnungen.

Der hierbei bestehende Regelungsspielraum erweist sich jedoch gleichfalls als denkbar eng. Zum einen stehen die Prüfungsordnungen sämtlich unter staatlichem Genehmigungsvorbehalt, zum andern müssen sie sich häufig an den durch staatliche Rechtsverordnungen festgelegten Grundsätzen oder Rahmenordnungen orientieren. Hinzu tritt nunmehr noch die nach dem Hochschulrahmengesetz (§ 16) zu beachtende Entsprechung mit den Empfehlungen der Studienreformkommission. Ähnliches läßt sich auch für die Studienordnungen feststellen. Insoweit erscheint der Vorwurf berechtigt, die Hochschulprüfungen würden mittelbar verstaatlicht und der Unterschied zwischen staatlichen Prüfungsordnungen und Hochschulprüfungsordnungen letztlich aufgehoben.¹⁾

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß der Satzungs- gewalt der Hochschulen angesichts der umfassenden Regelungen durch Hochschulrahmengesetz und die Hochschulgesetze der Länder nur noch eine untergeordnete, ausfüllende Bedeutung verbleibt, da nahezu alle wichtigen Regelungen bereits gesetzlich getroffen sind, oder doch zumindest durch das Erfordernis der staatlichen Mitwirkung die Möglichkeit autonomer Regelung weitgehend zurückgedrängt worden ist.

1) Riehn, DUZ 1977, S. 510.

5.3. Die Satzungsgewalt nach dem Hochschulrahmengesetz

Das Hochschulrahmengesetz nimmt zu der Satzungsgewalt der Hochschule allgemein nicht ausdrücklich Stellung, jedoch räumt auch es den Hochschulen das Recht der Regelung im Bezug auf eine Grundordnung unter dem Vorbehalt staatlicher Genehmigung ein.

(§ 58 Abs. 2, 11, 6)

Für den Bereich von Studien- und Prüfungsordnungen ist ein Zusammenwirken zwischen Hochschule und Land vorgesehen. (§ 60 Nr. 1)

Sonstige Regelungen durch die Hochschule sind zwar nicht ausdrücklich aufgeführt, angesichts der Ausgestaltung der Hochschulen als selbstverwaltende Körperschaften aber auch keinesfalls ausgeschlossen. Unverkennbar bleibt jedoch der starke Ausbau staatlicher Regelungs- und Mitwirkungsbefugnisse:

- Studien- und Prüfungsordnungen sind auf staatliches Verlangen den Empfehlungen der Studienreformkommission anzupassen (§ 9 Abs. 7),
- staatliche Rahmenstudien- und Prüfungsordnungen (§ 11 Abs. 3) schränken den Regelungsbereich der Hochschulen weiter ein, sodaß damit ein maßgeblicher Einfluß auf die Gestaltung der Studiengänge auf Seiten des Staates liegt.¹⁾

Die Regelung der Zulassung zum Studium und des Widerrufs der Einschreibung, früher häufig allein den Universitäten zur Regelung belassen, wird bereits in Grundzügen durch das Hochschulrahmengesetz formuliert und soll nunmehr durch das Landesrecht im einzelnen geregelt werden (§§ 27 Abs. 1, 28 Abs. 3).

1) Asche, S. 38; zum früher bereits beschränkten Regelungsspielraum in der Praxis: Meimberg, DUZ 1971, S. 883.

Auch die Bestimmungen über die Mitgliedschaft sind dem Landesgesetzgeber überlassen.

Das Hochschulrahmengesetz spricht somit die Hochschulen nur im Zusammenhang mit der Grundordnung ausdrücklich als Träger von Satzungsgewalt an. Möglich bleibt jedoch weiter, daß das Landesgesetz weitere Gegenstände in Übereinstimmung mit dem HRG der Hochschule zur näheren Regelung überträgt und sich mehr oder weniger auf die Formulierung von Grundzügen beschränkt, unter deren Beachtung dann die Hochschule autonom rechtsetzend tätig werden könnte.

Insofern überläßt auch die Konzeption des Hochschulrahmengesetzes entgeltige Aussagen über eine autonome Satzungsgewalt der Hochschulen dem Hochschulgesetzgeber des jeweiligen Landes.

6. Die Rechtsnatur von Regelungen im Hochschulbereich

6.1. Die Diktion der Hochschulgesetze

Die von den Hochschulgesetzen zur weiteren Ausgestaltung der inneren Ordnung vorgesehene zentrale Regelung (Hauptsatzung) wird meist als Grundordnung, aber auch als Hochschulsatzung (Verfassung) bezeichnet.

Dabei dürfte die Bezeichnung Verfassung¹⁾ insofern nicht den wahren Sachverhalt treffen, als nach der jetzigen Rechtslage eine Verfassungsautonomie der Hochschulen allgemein nicht mehr als bestehend angesehen werden kann; die Hochschulverfassung sich vielmehr nur aus Elementen verfassungsrechtlicher, hochschulgesetzlicher sowie satzungsrechtlicher Art zusammensetzt.²⁾

Daß die Hochschule neben der Grundordnung noch weitere "Rechtsvorschriften" erlassen können soll, ergibt sich bereits aus dem Wortlaut verschiedener Hochschulgesetze.³⁾

Hierfür werden vor allem die neben der Grundordnung vorgesehenen "Ordnungen" in Betracht kommen, die teilweise auch als "Satzungen" angesprochen werden.

Dabei verwenden die Hochschulgesetze die letzten beiden Begriffe häufig synonym.⁴⁾

Im Gegensatz zum Begriff der Satzung deutet jedoch die Bezeichnung "Ordnung" nicht gleichzeitig auf eine bestimmte rechtliche Qualität der Regelung hin, sondern steht unabhängig von der konkreten Einordnung der Regelung allgemein für generelle Anordnungen im Bereich

1) vgl. § 7 nds. VorschaltG.

2) Menzel, JZ 1964, S. 215.

3) vgl. § 47 UniG Berl.; § 3 Abs. 2 UniG Hmbg.

4) z.B. § 15 Abs. 4 HochSchG NRW: (Einschreibung) "... sowie das dabei einzuhaltende Verfahren werden in einer Satzung geregelt, die die Hochschule erläßt (Einschreibungsordnung)."

des Anstaltsrechts oder sonstiger besonderer Rechtsverhältnisse.

Im Hochschulbereich sind deshalb auch "Ordnungen" denkbar, die nicht als Satzungen zustandekommen, sondern im Wege der Rechtsverordnung durch den Kultusminister erlassen werden.¹⁾ Somit läßt sich formulieren, daß als Ordnungen alle generellen Regelungen im Hochschulbereich angesprochen werden, unabhängig wie und durch wen sie erlassen worden sind.

Andererseits heben jedoch manche Hochschulgesetze besonders hervor, daß eine bestimmte Ordnung "als Satzung" zu ergehen habe.²⁾ Es liegt hier die Annahme nahe, daß der Gesetzgeber durch diese Qualifizierung Unklarheiten im Hinblick auf die materiellrechtliche Einordnung der konkreten Regelung und damit einhergehende Unklarheiten über Zuständigkeit, Verfahren und Genehmigungserfordernis beim Zustandekommen ausräumen wollte.

Neben den "Ordnungen" sehen die Hochschulgesetze noch den Erlaß von Richtlinien vor, etwa durch den Senat für die Arbeit der Fachbereiche³⁾, bibliothekarische Richtlinien⁴⁾, für deren rechtliche Einordnung sich in den Gesetzen jedoch keine näheren Anhaltspunkte finden.

1) vgl. Art. 68 Abs. 3 Bay.HochSchG: Rahmenstudienordnung als Rechtsverordnung; Art. 33 Abs. 5 Bay.HochSchG, § 41 Hess. HochSchG: Wahlordnungen als Rechtsverordnungen.

2) deutlich z.B. Art. 35 Abs. 1 Bay.HochSchG für die Regelung des Geschäftsgangs in Kollegialorganen, Art. 62 Abs. 1 für Studienordnungen, Art. 65 Abs. 1 für interne Zugangsbeschränkungen zu Lehrveranstaltungen.

3) § 39 Abs. 2 HochSchG Rh1-Pf. 4; § 24 Abs. 1 UniG Berl.

4) zu ihrer Rechtsnatur auch Jurina, WissR 1973, S.38.

6.2. Die autonome Satzung

Nach H.J. Wolff¹⁾ sind öffentlich-rechtliche Satzungen abstrakte und in der Regel generelle in bestimmter Form hoheitlich einseitig erlassene Rechtsetzungen eigenständiger, dem Staat eingeordneter Verbände, zur Regelung ihrer eigenen (also nicht unmittelbar staatlichen) Angelegenheiten.

Die Satzung bedarf als abgeleitetes Recht einer staatlichen Ermächtigung durch Rechtssatz, die in der Regel generell erteilt wird.²⁾

Sowohl in sachlicher als auch in personeller Hinsicht ergeben sich grundsätzlich Beschränkungen des Geltungsbereichs allein aus der Ermächtigung.³⁾

Die Auffassung Fortshoffs, wonach lediglich Vorschriften mit Außenwirkung als Satzungen angesprochen werden können, also statuarische Regelungen, die nur die Mitglieder der Körperschaft verpflichten, mangels Rechtssatzcharakters entsprechend den Verwaltungsverordnungen zu behandeln seien, hat keine allgemeine Anerkennung gefunden.⁴⁾

Als Satzungen im formellen Sinne wird man diejenigen Regelungen bezeichnen dürfen, die unabhängig von ihrem Rechtssatzgehalt in der dafür vorgesehenen Form durch den Verband erlassen worden sind.

6.3. Die Rechtsverordnung

Statt der Verleihung autonomer Satzungsgewalt oder auch neben ihr kann der Gesetzgeber für bestimmte Regelungsbereiche den autonomen Verbänden auch gesetzli-

1) VerwR § 25 IX a.

2) Wolff, a.a.O.

3) Hamann, Autonome Satzungen, S. 30.

4) Forsthoff § 7, 4. (S.142) hiergegen Kiess, Rechtsverordnung und Satzung, S. 18ff. m.w.N.; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 91.

che Ermächtigung zur Regelung durch Rechtsverordnung erteilen.

Da zwischen beiden Regelungsarten keine essentiellen Unterschiede bestehen¹⁾, stellt ein solches Nebeneinander insbesondere für das Kommunalrecht keine Besonderheit dar. Dabei werden durch Rechtsverordnung zunächst solche Bereiche geregelt, bei denen überwiegend staatliche Angelegenheiten übertragen worden sind, weshalb, anders als bei Selbstverwaltungsaufgaben, die der Satzungsautonomie eigene Selbständigkeit nicht erforderlich, häufig auch nicht anstrebenswert ist.

Die mit der Verordnungsermächtigung verbundene wesentlich stärkere Mitwirkung des demokratischen Gesetzgebers wird nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁾ vor allem dann erforderlich sein, wenn intensive Grundrechtseingriffe und schutzwürdige Interessen der Allgemeinheit oder außenstehender Dritter zu besorgen sind.

Die Rechtsverordnung bietet vor allem die Gewähr, einerseits entsprechend den Prinzipien rechtsstaatlich-demokratischer Staatsverfassung die Regelung der Grundzüge der Macht des Gesetzgebers vorzubehalten, andererseits jedoch zur Vermeidung einer Erstarrung der Verhältnisse die nähere Ausgestaltung in allen Einzelheiten der sachnäheren Verwaltung zu überlassen.³⁾

Daß die Hochschule entsprechend ausdrücklicher Ermächtigung somit auch zum Erlaß von Rechtsverordnungen

1) Hamann, a.a.O., S. 32; Badura, DÖV 1963, S. 563ff.

2) BVerfGE 33, S. 157ff. (Facharzt) u. S. 303ff. (numerus clausus) und NJW 1976, S. 1309f.

3) BVerfGE, NJW 1976, S. 1310.

ermächtigt sein kann, findet sich, soweit ersichtlich zwar derzeit noch nicht in den Hochschulgesetzen, begegnet aber keinen grundsätzlichen rechtlichen Bedenken.¹⁾

Eine Hochschulregelung wird jedoch regelmäßig nur dann als Rechtsverordnung zu qualifizieren sein, wenn sie im ermächtigenden Gesetz ausdrücklich auch als solche bezeichnet ist.²⁾

6.4. Die Verwaltungsvorschriften

6.4.1. Allgemeine Verwaltungsvorschriften im engeren Sinne (Verwaltungsverordnungen im engeren Sinne)

Daß die Hochschule als Träger öffentlicher Verwaltung³⁾, unabhängig davon ob sie die ihr obliegenden Aufgaben im Rahmen der Einheitsverwaltung erfüllt oder nicht, zur Bewältigung ihrer vielfältigen Anforderungen generelle Regelungen in Form von Verwaltungsvorschriften treffen kann, dürfte im Ausgangspunkt wohl kaum einem Zweifel unterliegen.

Unter Verwaltungsvorschriften im engeren Sinne sind dabei allgemein solche von leitenden Organen und Ämtern erlassene Rechtssätze zu verstehen, die sich unmittelbar lediglich an ihre nachgeordneten, weisungsabhängigen Glieder, Organe und Ämter als Institutionen richten und die Wahrnehmung ihrer amtlichen, durch Rechtssatz bestimmten Zuständigkeiten kraft Weisungsgewalt des näheren regeln.⁴⁾

1) so auch Wolff, VerwR § 93 IV d 5.

2) Wolff, a.a.O.

3) Kimminich, Gerber-Festgabe, S. 119: Hochschulrecht ist Teil des Verwaltungsrechts.

4) Wolff, a.a.O., § 24 II d 2.

Damit handelt es sich um ein "Innenrecht der Verwaltung"¹⁾, das sich nicht rechts- oder pflichtbegründend an bestimmte Personen wendet, sondern lediglich verwaltungsintern die Art der Kompetenzwahrnehmung näher festlegt.

Verwaltungsverordnungen im engeren Sinne richten sich somit lediglich dienstlich anweisend an Organe und Ämter als Organwalter aber nicht als Personen.²⁾

Dabei kann hier offenbleiben, ob es sich dabei um Rechtssätze handelt, indem man dem Begriff des Rechtssatzes nur die Normen von Sitte und Moral gegenüberstellt³⁾, oder ob hierzu nur Regelungen im Außenbereich zu zählen sein sollen.

Im Ergebnis herrscht nämlich unabhängig von der Beantwortung dieser Frage Einigkeit darüber, daß sie keine materiellen Gesetze (Rechtsquellen) darstellen, weshalb für sie das Erfordernis des Gesetzesvorbehalts nicht gilt.⁴⁾

Somit bleibt festzustellen, daß die Hochschule wie jeder andere Träger öffentlicher Verwaltung sich zur Erledigung ihrer vielfältigen Verwaltungsaufgaben der Verwaltungsvorschrift als internem Mittel der Steuerung und Koordinierung der Verwaltung bedienen darf.

1) Rupp, Grundfragen, S. 19ff.; für die Hochschule, Fuss, WissR 1972, S. 102f.

2) BVerfGE 1, S. 83; vgl. auch Böckenförde-Grawert, AöR 95, S. 20.

3) Böckenförde-Grawert, a.a.O., S. 10f.; Brohm, DöV 1964, S. 240f.; Wolff, a.a.O., § 24 II d 2; Erichsen, VerwArch 63, S. 442; Löhning, Schulverhältnis als Rechtsverhältnis, S. 130; Heinrich, Verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten, S. 19f.; Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften, S. 154ff.; Meissner, DöV 1971, S. 646.

4) s. Fußn. 3; Wolff, a.a.O., § 24 II c 2.

6.4.2. Verwaltungsverordnungen im verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnis (Sonderverordnungen)

6.4.2.1. Die Hochschule als Sonderrechtsverhältnis

Das Institut des besonderen Gewaltverhältnisses, ursprünglich im Bereich des Staatsdienerverhältnisses entstanden, dann aber auch zur Regelung der Ordnung und Benutzung staatlicher Anstalten allgemein herangezogen, wurde traditionell definiert als "die verschärfte Abhängigkeit, welche zugunsten eines bestimmten Zwecks öffentlicher Verwaltung begründet wird, für alle einzelnen, die in den vorgesehenen besonderen Zusammenhang treten."¹⁾

Im Gegensatz zu dem allgemeinen Gewaltverhältnis, das zwischen Bürger und Staat stets besteht, sollten im besonderen Gewaltverhältnis wegen der besonders engen Rechtsbeziehungen eigene Grundsätze gelten, insbesondere im Bezug auf die Einschränkung von Grundrechten und die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Ermächtigung für die Regelung der inneren Ordnung.

Die herkömmliche Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis hat in jüngerer Zeit erhebliche Veränderungen erfahren.²⁾ Allgemein setzte sich mehr und mehr die Bezeichnung vom "verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnis"³⁾ im Sinne eines Sonderstatus⁴⁾ durch.

Dieser Bezeichnungswandel kennzeichnet zugleich die stärkere "Durchforstung" des herkömmlichen besonderen Gewaltverhältnisses mit rechtsstaatlichen Grundsätzen.

Zwar ist auch weiterhin anerkannt, daß es sich dabei "um besondere Rechtsverhältnisse von jeweils besonderer

1) Otto Mayer, Verwaltungsrecht I, S. 101.

2) vgl. BVerfG NJW 1976, S. 1309 m.w.N.

3) Wolff, VerwR § 32 IV c 3.

4) Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 134f.

sachlicher Eigengesetzlichkeit (handelt), die wegen dieser Eigengesetzlichkeit auch jeweils besondere, elastischere Ordnungen erfordern"¹⁾, jedoch sollen sie zukünftig nicht jenseits jeglicher gesetzlicher Regelungsgewalt stehen dürfen.

Auch der Bereich der Hochschule wurde traditionell als ein solches besonderes Gewaltverhältnis angesehen²⁾, dem sich ihre Mitglieder durch ihren freiwilligen Eintritt unterwürfen. Dadurch unterlägen sie auch den besonderen rechtlichen Bindungen (Ordnungen), für die die Grundsätze des allgemeinen Gewaltverhältnisses nicht in gleicher Weise zutreffen sollten. Für den Bereich von generellen Regelungen wurden deshalb entsprechende gesetzliche Ermächtigungen für entbehrlich erachtet.

6.4.2.2. Rechtsquellen im Sonderverhältnis

Ursprünglich wurden Regelungen im Bereich des besonderen Gewaltverhältnisses nicht als Rechtssätze verstanden, da innerhalb des Staates, den man gleich einer Einzelperson als impermeables Rechtssubjekt ansah, es keine Rechtsbeziehungen sondern nur Vorgänge innerpersönlicher Art geben könne.

Die im besonderen Gewaltverhältnis stehenden Personen wurden deshalb nicht als eigenständige Rechtssubjekte, sondern als "Rad im Anstaltsbetriebe" gedacht.³⁾

Da aber nur zwischen einzelnen Rechtssubjekten Rechtssätze denkbar sein sollten, konnten also innerhalb

1) Hesse, a.a.O., S. 134.

2) Thieme, Deutsches Hochschulrecht, S. 39f.; ders. JZ 1964, S. 85; Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 314; Waibel, Die Rechtsprechung, S. 135 m.w.N.; Wolff, § 25 VIII a; Hirsch, Felgentraeger-Festschrift, S. 85.

3) Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, S. 66.

eines Rechtssubjektes, in das der Bürger im besonderen Gewaltverhältnis ja einbezogen war, keine Rechtssätze, sondern nur interne Verwaltungsordnungen ohne Rechtssatzcharakter bestehen.¹⁾

Diese, der spätkonstitutionellen Staatsrechtslehre entstammenden Grundsätze dürften heute als weitgehend überwunden angesehen werden.²⁾

Während im Hinblick auf den Schutz der Rechtssubjektivität der Einzelperson anfänglich nur bestimmten abstrakt-generellen Anordnungen im besonderen Gewaltverhältnis Rechtssatzcharakter zugeschrieben wurde, etwa dann wenn sie über das "Betriebsverhältnis" in das "Grundverhältnis" hineinreichten, setzt sich nunmehr zunehmend die Auffassung durch, daß Allgemeinregelungen im verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnis generell als Rechtssätze verstanden werden müssen.³⁾ Indem für die Beurteilung des Rechtsatzcharakters einer generellen Anordnung allein auf deren regelnde Wirkung gegenüber dem Rechtssubjekt abgestellt wird, erscheint die früher getroffene Unterscheidung zwischen Verwaltungsvorschriften mit und ohne Rechtssatzcharakter, da auf einem "inzwischen überwundenem, allein auf die Außenwirkung einer Regelung bezogenem, nicht verfassungsdogmatisch geprägtem Rechtssatzverständnis"⁴⁾ beruhend, als nicht länger haltbar.

1) so noch für den Hochschulbereich, Thieme, Deutsches Hochschulrecht, S. 41.

2) Rupp, NJW 1970, S. 412f.; Thieme, JZ 1964, S. 81; Brohm, DöV 1964, S. 247; Heinrich, Verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten, S. 22 m.w.N.

3) Wolff, VerwR, § 25 8 a 1; Ossenbühl in: Erichsen-Martens, Allg. VerwR, S. 74; Erichsen, VerwArch 63, S. 444; Brohm, DöV 1964, S. 248; Böckenförde-Grawert, AöR 95, S. 16.

4) Erichsen, a.a.O.

Die abstrakt-generellen Regelungen im verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnis werden deshalb überwiegend in der Lehre nicht mehr als Verwaltungsvorschriften, sondern als Rechtsquellen aufgefaßt. Im Anschluß an Wolff¹⁾ werden sie meist als Sonderverordnungen bezeichnet, womit zugleich die Besonderheit gegenüber der im allgemeinen Gewaltverhältnis zu findenden Rechtsverordnung zum Ausdruck gebracht werden soll, deren Grundsätze nicht unmittelbar auf die Sonderverordnung übertragen werden können.

Mit dieser Qualifizierung der Regelungen im verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnis sind jedoch die daran anknüpfenden weiteren Fragen, insbesondere nach dem Erfordernis des Gesetzesvorbehaltes noch nicht abschließend beantwortet.

6.4.2.3. Der Gesetzesvorbehalt

Mit der Bejahung der Rechtssatzqualität von abstrakten und generellen Anordnungen im Bereich des verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnisses ergibt sich zwangsläufig die Frage nach deren Wirksamkeitsvoraussetzungen, insbesondere nach der Notwendigkeit spezieller gesetzlicher Ermächtigungen, den gebotenen Verkündungsmodalitäten und nach dem Rechtsschutz gegenüber Sonderverordnungen.²⁾

In den Mittelpunkt der Betrachtung soll hier die Erforderlichkeit des Gesetzesvorbehalts gestellt werden. Dabei handelt es sich um die zentrale Frage im Rahmen der rechtlichen Einordnung von Sonderverordnungen, denn gerade in der Umgehung dieses Problems wird häufig der Hauptgrund dafür gesehen, daß vereinzelt noch an der herkömmlichen Qualifizierung einer Regelung als Verwaltungsvorschrift festgehalten wird.³⁾

1) a.a.O., § 25 VIII a 1.

2) Böckenförde-Grawert, AÖR 95, S. 22; Bachof, VVDStRL 12, S. 59ff.

3) Löhning, Der Vorbehalt des Gesetzes, S. 136 m.w.N.

Über die Reichweite des Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes, der längst nicht mehr als bloßer Eingriffsvorbehalt bei Freiheit und Eigentum verstanden wird, herrschen im einzelnen unterschiedliche Auffassungen. Wird dabei häufig ein auch die Leistungsverwaltung miteinbeziehender "Totalvorbehalt" gefordert¹⁾, so finden sich auch Auffassungen, die dieses Erfordernis auf wesentliche Regelungsgegenstände beschränkt sehen wollen.

Eine Betrachtung des gesamten Diskussionsstandes dieser Frage im einzelnen erscheint in diesem Rahmen entbehrlich; für den hier interessierenden Bereich des verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnisses läßt sich jedenfalls allgemein die Tendenz erkennen, für abstrakt-generelle Regelungen nicht in gleicher Schärfe die gesetzliche Ermächtigung zu fordern wie für die Rechtsverordnung des allgemeinen Gewaltverhältnisses.

Daß hierfür nicht etwa die Tatsache des freiwilligen Eintritts in das Sonderverhältnis nach dem Prinzip des "volenti non fit iniuria" angeführt werden kann²⁾, dürfte inzwischen als weitgehend geklärt angesehen werden. Müssen bereits gegen die Möglichkeit einer solchen individuellen Dispositionsbefugnis erhebliche Bedenken erhoben werden, so fehlt es jedoch zumindest in dem hier zu untersuchenden Hochschulbereich an der erforderlichen Freiwilligkeit.

Angesichts des staatlichen Hochschulmonopols, wo eine existenzwichtige Leistung, als welche die Ausbildung für einen zukünftigen Beruf anzusehen ist, nur durch

1) Rupp, Grundfragen, S. 104ff.; Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 206ff.; Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften, S. 220f. m.w.N.

2) so Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 314, der auf die "Eigenentscheidung des Studenten" verweist.

den Eintritt in ein besonderes Gewaltverhältnis erhältlich ist, kann von einem freiwilligen Eintritt in dieses Verhältnis keine Rede sein.¹⁾

Im Hinblick auf die einleuchtende Feststellung, daß es nicht angehe "daß der Gesetzgeber bemüht wird um jede Kleinigkeit zu regeln oder hierfür eine Ermächtigung zu erteilen"²⁾ wird häufig vertreten, der Eigengesetzlichkeit des besonderen Gewaltverhältnisses dadurch Rechnung zu tragen, daß man für seine Regelung Ermächtigungen in Form von Generalklauseln³⁾, stillschweigend erteilt oder gewohnheitsrechtlich bestehend, für ausreichend erachtet.

Nach der noch weitergehenden Auffassung E.W. Böckenfördes und Grawerts gehört "die Regelung von Sonderverordnungen nicht zum herkömmlichen Vorbehaltsbereich der Legislative; die Befugnis zu ihrem Erlaß liegt auch unter demokratisch-rechtsstaatlichen Bedingungen in dem verfassungsbegründeten eigenständigen Funktionsbereich der Exekutive; die Legislative besitzt jedoch ein Zugriffsrecht."⁴⁾

Wegen der auch von den Vertretern eines umfassenden Gesetzesvorbehalts letztlich eingeräumten Abschwächung des Erfordernisses einer gesetzlichen Ermächtigung, erscheint im Ergebnis wenig Unterschied, ob nun der Gesetzesvorbehalt im Bereich der Sonderverordnungen völlig fallengelassen oder nur in abgeschwächter, sehr genereller Art gefordert wird.⁵⁾

1) Bachof, VVDStRL 12, S. 59.

2) Thieme, JZ 1964, S. 81.

3) Wolff, VerwR § 25 VIII b; Brohm, DöV 1964, S. 238; Ossenbühl in: Erichsen-Martens, Allg. VerwR, S. 84; Böckenförde-Grawert, a.a.O., S. 30 m.w.N.; Bachof, a.a.O., S. 60.

4) a.a.O., S. 37.

5) so auch Weyreuther, DVB1 1976, S. 858.

Beide Auffassungen entfernen sich angesichts der Notwendigkeit eines gewissen Regelungsspielraumes der Exekutive im besonderen Gewaltverhältnis im Ergebnis deutlich von den Erfordernissen, wie sie etwa Art. 80 GG und die entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen für den Erlaß von Rechtsverordnungen im allgemeinen Gewaltverhältnis aufstellen.

Im Bereich des Hochschulrechts wurde die Problematik des Gesetzesvorbehalts für Sonderverordnungen insoweit erheblich entschärft, als durch die nunmehr vorhandenen gesetzlichen Satzungsermächtigungen der Hochschulgesetze wesentliche Teile der Hochschulrechtsetzung damit eine gesetzliche Grundlage besitzen.

Dennoch behält die Frage, inwiefern Hochschulrechtsetzung im konkreten Fall sich auf ausreichende Ermächtigung stützen kann, auch weiterhin praktische Bedeutung.

Die Annahme Bachofs¹⁾, wonach die Selbstverwaltungsgarantie der Hochschulgesetze bereits eine Generalermächtigung zum Erlaß von Ordnungen im akademischen Bereich enthalte, birgt in dieser Allgemeinheit erhebliche Unklarheiten. Dadurch wird die Bedeutung der staatlichen Ermächtigung durch Rechtssatz, so wie sie die Hochschulgesetze in zahlreichen Spezialvorschriften ausdrücklich vorsehen, in bedenklicher Weise relativiert. Dies verdeutlicht auch die These Wolffs²⁾, wonach eine als Satzung nicht hinreichend ermächtigte Hochschulordnung als Sonderverordnung einzustufen sei. Es ist deshalb noch näher zu klären, in welchem Bereich der Hochschule neben den Hochschulsatzungen Regelungen durch Sonderverordnungen getroffen werden können.

1) Wolff, VerwR § 93 IV d 5.

2) a.a.O., § 25 VIII a 1.

6.4.2.4. Regelungsbereich und Gegenstand von Sonderverordnungen

Wird die Befugnis zum Erlaß von Sonderverordnungen mit der besonderen sachlichen Eigengesetzlichkeit des verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnisses begründet, so ergibt sich hieraus zugleich eine Begrenzung bezüglich des Kreises der Adressaten, nämlich nur der Personen, die bereits diesem Sonderverhältnis zuzuordnen sind.

Im Bezug auf den Regelungsumfang und die Regelungsinhalte ist eine sachliche Rechtfertigung aus der Notwendigkeit für die innere Ordnung und das Funktionieren des Sonderverhältnisses zu fordern.¹⁾

In diesem Rahmen werden sich Sonderverordnungen letztlich bewegen müssen, gleich ob man nun deren Ermächtigung einer entsprechenden Ausdeutung des "verfassungsrechtlich begründeten eigenständigen Funktionsbereich der Exekutive" entnimmt, oder durch Auslegung eines gewohnheitsrechtlich oder generalklauselartig begründeten Gesetzesvorbehalts gewinnen will.

So dürften gegen Sonderverordnungen etwa zur Regelung der Benutzung von Hochschuleinrichtungen kaum Bedenken bestehen.²⁾ Darüberhinaus werden alle die Gegenstände durch Sonderverordnungen zu regeln sein, die üblicherweise im Rahmen der Anstaltsverwaltung die organisatorischen Voraussetzungen zu deren Funktionieren sicherstellen.

Weiterreichende Regelungen, insbesondere solche, die von besonderer Eingriffsintensität gegenüber den Regelungsadressaten sind, bedürfen nunmehr auch angesichts der neuen Rechtsprechung des Bundesverfas-

1) als instruktive Beispiele stehen hierfür immer noch die Entscheidungen BVerwGE 7,125 (Farbentragverbot) und BVerwGE 7,287 (Mensurenentscheidung).

2) so auch Wolff, VerwR § 93 IV d 5.

sungsgerichts¹⁾ im konkreten Fall zumindest in ihren Grundzügen einer Regelung durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber, wenigstens durch eine general-klauselartige Ermächtigung.²⁾

Diese Grundsätze wurden bereits für eingriffsintensive hoheitliche Eingriffe im Bereich des Schulverhältnisses durch zahlreiche Entscheidungen gefestigt und fortgeführt.³⁾

Im Hochschulrecht werden sie keine andere Behandlung erfahren können, wenngleich hier die Decke gesetzlicher Grundlagen, verglichen mit dem Schulrecht mittlerweile stärker geworden ist, und darum die Anzahl problematischer Fälle geringer einzuschätzen sein wird.

Zusammenfassend läßt sich erkennen, daß die Bedeutung der Sonderverordnung im Hochschulbereich nunmehr nach dessen ausführlicher Normierung durch die Hochschulgesetze zurückgegangen ist und sich nunmehr auf den Bereich bloßer organisatorischer Anordnungen beschränken wird.⁴⁾

1) beginnend wohl mit BVerfGE 33, S. 1ff. (Strafgefangenenentscheidung), jetzt BVerfG NJW 1976, S. 1309 m.w.N.

2) vgl. BVerfGE 33, S. 11.

3) OVG Koblenz, NJW 1973, S. 1663 (Schulordnungsrechtliche Maßnahmen statusberührender Art); OVG Berlin, DVBl 1973, S. 273 (Grundentscheidung statusrechtlicher Art); OVG Lüneburg, DVBl 1973, S. 280 (Schulstrafen und Schulausschluß); OVG Münster, DVBl 1975, S. 445 (Schulverweisung) BVerwG NJW 1975, S. 1180 u. 1182 (grundlegende Entscheidungen im Schulwesen); VGH Mannheim, NJW 1976, S. 1333 (Ausschluß vom Fachhochschulstudium).

4) zu denken ist an Verkehrs- und Parkordnungen, Hausordnungen, Feuerlöschordnungen, Ordnung über die gesundheitliche Betreuung u.ä.
Einen problematischen Fall stellen hierbei die Regelungen über die Zulassung zu bestimmten Lehrveranstaltungen dar (innerer numerus clausus), deren gesetzliche Grundlage wenigstens in den meisten Hochschulgesetzen bis jetzt noch fehlt. Die dabei mögliche Eingriffsintensität regelnder Maßnahmen im Einzelfall indiziert die Dringlichkeit einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung, vgl. auch Naujoks, WissR 1974, S. 225.

6.4.2.5. Zuständigkeit und Genehmigungserfordernis

Soweit die Hochschulgesetze den Erlaß aller Rechtsvorschriften einem bestimmten Kollegialorgan zuordnen, muß dies auch für die Sonderverordnung gelten, da auch ihr nach dem hier dargelegten Erkenntnisstand Rechtsqualität zugemessen werden muß.

Kein anderes Ergebnis kann beim Fehlen einer solchen Regelung angenommen werden; auch hier ist nicht das Leitungsorgan (Präsident, Rektor) sondern das Kollegialorgan zuständig. Der Erlaß von generell-abstrakten Regelungen wird grundsätzlich nicht als ein Geschäft der laufenden Verwaltung anzusehen sein, für das nach der üblichen Zuständigkeitsverteilung der Landeshochschulgesetze dann das Leitungsorgan zuständig wäre.¹⁾

Nach der Konzeption der Einheitsverwaltung des Hochschulrahmengesetzes tritt insofern eine Kompetenzverschiebung ein, als dem weiteren Kollegialorgan (§ 63 Abs. 2 HRG) nur in grundsätzlichen Verwaltungsangelegenheiten und bestimmten, Lehre und Forschung eng berührenden Angelegenheiten Entscheidungsbefugnisse zugedacht werden, während dem hauptberuflichen Leiter (§ 62 Abs. 1 HRG) bzw. dem Leitungsgremium (§ 62 Abs. 2 HRG) die Leitung der Hochschule in eigener Zuständigkeit übertragen wird. Insofern gibt das Konzept der Einheitsverwaltung des HRG nicht der Selbstverwaltung zusätzliche Macht sondern dem Leitungsorgan²⁾, was sich auch auf die Zuständigkeit des Erlasses von Sonderverordnungen, die regelmäßig nur verwaltungsorganisatorischen Charakter haben werden, auswirken muß.

1) Zur Auslegungshilfe dürfte hier der ähnliche Wortlaut der Gemeindeordnungen heranzuziehen sein, vgl. Gönnerwein, S. 337: wiederkehrende Geschäfte von nicht allzugroßer Tragweite.

2) Thieme, WissR 1976, S. 215.

Sehen die Hochschulgesetze ein generelles Genehmigungserfordernis für Rechtsvorschriften der Hochschule vor, so gilt dies im o.a.Sinne auch für die Sonderverordnungen als echte Rechtssätze. Ist dies nicht der Fall, so stehen einem Umkehrschluß, also Genehmigungsfreiheit, keine Bedenken entgegen, denn eine Genehmigung ist nur dann erforderlich, wenn sie durch das Gesetz ausdrücklich vorgeschrieben ist.¹⁾

6.5. Die Rechtsnatur einzelner Hochschulregelungen

6.5.1. Übersicht

Wo die Hochschulgesetze den Erlass einer bestimmten Regelung "als Satzung" vorsehen, somit also eine Satzung im formellen Sinne vorschreiben, läßt sich hieraus allein noch keine Aussage über deren materielle Rechtssatzqualität gewinnen. Mögliche Inhalte einer solchen formellen Satzung können dabei insbesondere auch Verwaltungsvorschriften oder Verwaltungsakte sein.²⁾ Damit sind aber im Hinblick auf die förmliche Behandlung, etwa für die Frage des Zustandekommens, der Verkündung, der Anfechtung und der Genehmigung, die im Gesetz vorgeschriebenen Grundsätze zu beachten. Die Rechtsnatur einer Regelung wird jedoch zunächst durch ihren Inhalt bestimmt. Dabei ist es für Ordnungen im leistungsbezogenen besonderen Gewaltverhältnis durchaus typisch, daß Vorschriften rechtsbegründender, rechtsändernder und rechtsaufhebender

1) zu dem gleichzubehandelnden Fall der kommunalen Satzung, Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 96; Thiem, SchlHA 1966, S. 253.

2) Wolff, VerwR § 24 II e; ähnlich auch die einschlägige Diskussion zu § 10 BBauG a.F.: Bartlsperger, DVBl 1967, S. 363 insbes. Fußn. 41 m.w.N.

Art mit solchen nur organisatorischer und institutioneller Natur vermenget sind.¹⁾ Bei der Einordnung ihres Rechtscharakters liegt es dabei nahe, gerade auf die einzelne Vorschrift abzustellen, welche im rechtlichen Regelungsgehalt am ehesten in Richtung auf ein materielles Gesetz weist.

6.5.2. Einzelne Regelungen

Die früher heftig umstrittene Frage nach dem Rechtscharakter einzelner Hochschulordnungen, insbesondere hinsichtlich der Promotions- und vor allem der Prüfungsordnungen resultierte vornehmlich daraus, daß mangels gesetzlicher Ermächtigung eine rechtliche Einordnung zugleich in das Zentrum der Streitfrage rückte, welche Rechtsnatur allgemein den Regelungen im besonderen Gewaltverhältnis zukommen sollte.²⁾ Für die Einordnung einer solchen Vorschrift als Rechtsnorm waren dabei häufig nicht ihr regelnder Charakter, sondern deren Überprüfbarkeit im Rechtswege vorderste Kriterien.³⁾

Nachdem nunmehr aber für wesentliche Teile der Universitätsordnung gesetzliche Ermächtigungen durch die

-
- 1) Böckenförde-Grawert, a.a.O., S. 4; ähnl. VG Braunschweig bei Waibel, WissR 1974, S. 74; zur Schwierigkeit der Abgrenzung auch Fuss, WissR 1972, S. 97f.; Wolff, VerwR § 93 IV d.
 - 2) für PromO: bereits BayVGh, VerwRspr 8 Nr. 95; Geck, Promotionsordnung und Grundgesetz, S. 12 Fußn. 11; für Prüfungsordnungen: P.Becker, DöV 1970, S. 730f.; HessVGh DVBl 1973, S. 277f. m.w.N.; Waibel, Die Rechtsprechung, S. 84; BVerwG VerwRspr 16 Nr. 6: Prüfungsordnungen sind keine Rechtsnormen sondern Verwaltungsvorschriften.
 - 3) allein aus Gründen des Rechtsschutzes hält noch Thieme, Deutsches Hochschulrecht, S. 40, Promotions- und Habilitationsordnungen für Rechtsnormen.

Hochschulgesetze vorliegen, können die entsprechenden Hochschulordnungen in der Regel als Satzungen in materiellen Sinne angesprochen werden.¹⁾

Auch soweit solche Ordnungen durch die Fachbereiche als teilrechtsfähige Gliedkörperschaften erlassen werden, folgt hieraus keine andere rechtliche Beurteilung.²⁾

Regelungen im Hochschulbereich, die aufgrund gesetzlicher Ermächtigungen der Hochschulgesetze durch die Kollegialorgane erlassen werden, insbesondere die Grundordnungen von Universität und Fachbereichen, die akademischen Prüfungsordnungen, die Habilitations- und Promotionsordnungen, sind deshalb grundsätzlich als Satzungen anzusehen.

Soweit die Hochschulgesetze den Erlass eines Studienplanes und (oder) einer Studienordnung³⁾ vorsehen, ist deren rechtliche Beurteilung insofern problematisch, als ihnen der Charakter einer rechtlichen Regelung fehlen könnte. Dies wäre zumindest dann der Fall, wenn es sich dabei lediglich um unverbindliche Empfehlungen handeln würde, so wie dies traditionell üblich war.⁴⁾

Eine andere Beurteilung rechtfertigt sich freilich dann, wenn darin gegenüber Lehrenden und Lernenden verbindliche Anordnungen über Studienaufbau und Studienablauf enthalten sind.

1) Wolff, VerwR § 93 IV d; Ossenbühl in: Erichsen-Martens, Allg. VerwR, S. 89; für die Grundordnung ausdrücklich VG Karlsruhe bei Waibel, WissR 1973, S. 85.

2) zur rechtlichen Einordnung der Fachbereiche vgl. auch BVerwG DöV 1974, S. 493; Hoffmann-Becking, DVBl 1972, S. 299; Franke, DöV 1972, S. 851; Wolff, VerwR, § 93 IV c.

3) vgl. auch § 11 HRG.

4) Thieme, a.a.O., S. 210.

Damit wird zum einen das Recht des einzelnen Studierenden auf Freiheit des Studiums, nunmehr ausdrücklich in § 3 Abs. 4 HRG aufgeführt, tangiert¹⁾, zum anderen sind aber auch die für die Lehrveranstaltungen in erster Linie verantwortlichen Fachbereiche hieran gebunden. Für den Regelungscharakter spricht weiter, daß die Studienordnungen ja auf der Basis der Prüfungsordnungen und im Hinblick auf die Regelstudienzeit (§ 10 Abs. 4 HRG) nunmehr eine rechtliche Einfassung des Studiums verbindlich vorschreiben. Dies gilt besonders dann, wenn sie die Absolvierung von Pflichtveranstaltungen bzw. von bestimmten Studienabschnitten im einzelnen zwingend vorschreiben. Damit werden sie zu verbindlichen Regelungen des Studiums, weshalb ihnen nunmehr Rechtsnormcharakter zukommt. Studienpläne und Studienordnungen sind deshalb gleichfalls als Hochschulsatzungen anzusehen²⁾, sofern nicht gesetzlich ausdrücklich ihr lediglich empfehlender Charakter festgeschrieben ist.

Die Geschäftsordnungen und Organisationspläne der Hochschulgremien werden regelmäßig nur interne Vorschriften des Geschäftsverfahrens enthalten. Als Vorgabe und generelle Vorbereitung für die Erledigung der übertragenen Aufgaben ergibt sich die Befugnis, selbst den eigenen Geschäftsgang regeln zu dürfen. Damit sind sie zumindest als Rechtssätze einzuordnen. Da sie jedoch über den eigentlichen Organbereich nicht hinauswirken, können sie einschränkend als Satzungen besonderer Art bezeichnet werden.³⁾

1) Ähnlich bereits für den Lehrplan der Schule VGH Mannheim, DVBl 1961, S. 523f.; zur Freiheit des Studiums vgl. auch Thieme, WissR 1976, S. 2.

2) Wolff, VerwR § 93 VII c 6.

3) Ossenbühl, a.a.O., S. 88; ausführlich für den Bereich kommunaler Geschäftsordnungen, Linhardt, Geschäftsordnungen der Kollegialorgane, S. 300ff.

Ihre besondere Stellung rechtfertigt sich daraus, daß sie zwar keine Verwaltungsvorschriften i.e.S. sind, jedoch wegen ihrer auf das "Innenverhältnis" beschränkten Bedeutung verwaltungsinternen Regelungen nahestehen, weshalb auch dem Erfordernis des Gesetzesvorbehalts nicht die gleiche Bedeutung zukommt wie im Falle sonstiger Satzungen.

7. "Mainzer Erfahrungen"

7.1. Die alte Mainzer Universität

Die Geschichte der Mainzer Universität beginnt mit dem Gründungsauftrag des Mainzer Kurfürst-Erbischofs Diether von Isenburg vom 30. April 1477. Über die Entstehung ihrer ältesten Statuten, insbesondere über die Frage ob sie landesherrlich verordnet oder von der Universität selbst entworfen worden sind, konnten bislang eindeutige Hinweise nicht gefunden werden.¹⁾ Inhaltlich versuchten sie sich sowohl an den Statuten von Paris als auch an denen Bolognas zu orientieren und somit an die Statutengebung der beiden traditionsreichsten europäischen Universitäten gleichzeitig anzuknüpfen.²⁾

Nach drei Jahrhunderten akademischer Tradition, die auch auf dem Gebiet der Universitätsstatuten mit der sogen. Bentzel'schen Verfassung von 1784 einen bemerkenswerten Eindruck in der Geschichte des Wissenschaftsverständnisses und der Wissenschaftsorganisation hinterließ, erlebte die Mainzer Universität im Jahre 1798 in den Kriegswirren nach der französischen Revolution ihren vorläufigen Niedergang.

Als Verbindung zwischen alter und neuer Universität und als äußeres Zeichen ihres juristischen Fortbestandes blieb lediglich die philosophisch-theologische Fakultät des Priesterseminars erhalten.

Zahlreiche Wiederbelebungsversuche der Mainzer Universitätstradition in den Jahren 1884, 1919 und 1927 bis 1933 blieben zunächst ohne Erfolg.³⁾

1) Duchhardt, Die ältesten Statuten, S. 4.

2) Text bei Duchhardt, a.a.O.

3) Just-Mathy, Grundzüge, S. 45

7.2. Die Rechtsverhältnisse während der Wiedereröffnungsphase

Mit den "Statuts de l'Université de Mayence" vom 28. Februar 1946¹⁾, unter der maßgeblichen Mitwirkung des späteren Rektors der Universität erarbeitet und von der französischen Militärregierung erlassen, erhielt die wieder zueröffnende Universität in Mainz eine erste vorläufige Verfassung.

Nach dem Wortlaut der Präambel sollte mit der Wiedergründung die Tradition der alten Universität Mainz fortgesetzt werden; "nach alter Überlieferung" wurde ihr die Stellung einer Körperschaft der öffentlichen Rechte und einer staatlichen Einrichtung zugleich zuerkannt.

Die Statuten beschränkten sich auf wesentliche Grundzüge der Universitätsorganisation, insbesondere Aufzählung der Organe, Gremien und die Anbindung an die staatliche Verwaltung.

Hinsichtlich einer eigenen Regelungsbefugnis wird bestimmt: "Über die Erteilung der Vorlesungen, Studien- und Prüfungsordnungen werden Rektor und Fakultäten vor Ausgabe des ersten Vorlesungsverzeichnisses gemeinsame Richtlinien unter Berücksichtigung der Zulassung ausländischer Studierender und der Berufung von Lehrkräften in fremden Sprachen ausarbeiten. Diese Richtlinien unterliegen der Genehmigung der Aufsichtsbehörden."

Diese zunächst recht allgemein gehaltenen Grundsätze einer Neuorganisation der Universität wurden durch ein "Statut über die Organe der Verwaltung und die Berufung der Professoren der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz" vom 10. September 1949²⁾ durch

1) Journal officiel du Commandement en Chef Français en Allemagne vom 14. Februar 1947, Nr. 55.

2) AB1. des Min. für U.u.K. vom 23. September 1949, S. 197f.

den Minister für Unterricht und Kultus ergänzt. Hier wurden in groben Umrissen die Organe der akademischen Selbstverwaltung (Rektor bzw. Prorektor, Senat, Kurator und Universitätsrichter) skizziert.

Dieses Statut verstand sich bemerkenswerterweise lediglich als provisorische Übergangsregelung und Ergänzung der früheren Statuten von 1946, die bis zum möglichst baldigen Ersatz durch eine vollständige Universitätssatzung Geltung haben sollte.

Offen blieb nach diesem Wortlaut zunächst, durch wen diese avisierte Satzung zu entwerfen war.

Eindeutiger formuliert hierzu schon die "Verordnung zur Ergänzung des Status über die Organe der Verwaltung und die Berufung der Professoren der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz" vom 13. März 1952¹⁾

in ihrem § 1: "Bis zum Inkrafttreten eines Landeshochschulgesetzes bestelle ich als außerordentliches Organ der akademischen Verwaltung ein Kuratorium."

Dennoch blieb diese provisorische Rechtslage über ein Jahrzehnt lang Grundlage der Universitätsverfassung. Zwar fehlte es zwischenzeitlich nicht an Bemühungen, die Rechtsverhältnisse der Hochschule neu zu ordnen: Einen ersten Entwurf eines Landeshochschulgesetzes hatte der Minister für Unterricht und Kultus bereits im Mai 1950 fertiggestellt. Hierzu verabschiedete der Senat der Universität im Januar des darauffolgenden Jahres eine kritische Stellungnahme, in der vor allem die unververtretbare Einengung der Selbstverwaltungsbefugnisse der Universität gerügt wurde.

Weitere Entwürfe und Gegenentwürfe eines Hochschulgesetzes und eines Hochschulstatutes folgten, ohne daß hierüber auch nur entfernt Einigung hätte erzielt wer-

1) AB1. des Min. für U.u.K. 1952, S. 58f.

den können. Die zentrale Frage nach der Neuordnung des Verhältnisses zwischen Hochschule und Staat blieb dabei ohne allgemein überzeugende Beantwortung.

Im Gegensatz zu anderen Universitäten, die ihre überlieferten Satzungen selbstbewußt wiederaufgegriffen hatten, konnte die Mainzer Universität nicht an ein solches Vorbild anknüpfen. Sie war damit zugleich von Anfang an in eine stärkere Abhängigkeit vom Staat geraten.

7.3. Das Universitätsgesetz vom März 1961

Einen ersten Schlußstrich unter die Diskussion um die Rechtsstellung der Hochschule versuchte das "Landesgesetz über die Verfassung und Verwaltung der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz" vom 6. März 1961¹⁾ zu ziehen.

Bereits die sehr ausführliche Auseinandersetzung mit der Bedeutung und Tragweite des Selbstverwaltungsrechts der Universität in der Begründung der Regierungsvorlage²⁾ gibt deutlich Zeugnis von der jahrelang heftig geführten Diskussion zwischen Landesregierung und Universität, in der ein Dissens über die Abgrenzung akademischer und wirtschaftlicher Selbstverwaltung nicht hatte ausgeräumt werden können. Ausdrücklich wird hier festgestellt, daß die universitäre Selbstverwaltung im Gegensatz zur gemeindlichen keine universale sondern eine partikulare, auf den Bereich der akademischen Verwaltung beschränkte sei.

Die Begründung zu § 8 UniG ("Autonomie") definiert: "Das Satzungsrecht als solches ist keine Auswirkung des Selbstverwaltungsrechts, sondern bedarf ausdrücklich der staatlichen Verleihung. ... Dieses generelle Verhältnis zwischen der Normsetzung durch die Satzung

1) GVB1. S. 47.

2) Landtag Rheinland-Pfalz, IV. Wahlperiode, DrucksAbt. II, S. 606f.

und der Selbstverwaltung gilt auch für die modifizierte Selbstverwaltung der Universität, d.h., daß bei der Genehmigung der Satzung sowohl die rechtliche als auch die sachliche Überprüfung durch das Ministerium für Unterricht und Kultus zulässig ist."¹⁾

Durch seine auf Grundzüge beschränkte Konzeption ließ das Gesetz, verglichen mit den Nachfolgegesetzen, durchaus noch Spielraum für eine Selbstregelung durch die Universität.

Der Universitätssatzung waren gesetzlich vorbehalten:

- die Frage der Zugehörigkeit zum Lehrkörper (§ 9)
- die nähere Ausgestaltung der Mitwirkung der Studentenschaft in den Organen der akademischen Selbstverwaltung
- die Zusammensetzung des Senats

Neben akademischen Prüfungsordnungen, Promotions- und Habilitationsordnungen war der Universität die Erarbeitung einer Disziplinarordnung für die immatrikulierten Studenten aufgegeben.

Nach § 29 UniG hatte die Universität bis zum 31. Dezember 1961 dem Minister für Unterricht und Kultus den Entwurf einer Universitätssatzung vorzulegen. Diese Frist konnte nicht eingehalten werden und wurde auf Bitten des Rektors verlängert.

Kennzeichnend für den damaligen Stand autonomer Satzungsbemühungen erscheint die Feststellung des Rektors Schmitz in seinem Rechenschaftsbericht: Man dürfe "in unserer heutigen Situation ein perfekt durchkonstruiertes Statut, das wir uns selbst geben, ebenso wenig erwarten, wie ein perfekt durchkonstruiertes Universitätsgesetz, solange wir noch mit der Aufgabe beschäftigt sind, - ich zitiere Ludwig Raiser - "Sinn, Gefüge und Stellung der Hochschulen neu zu durchdenken" und - dies müssen wir hinzufügen - solange die Resultate dieses Nachdenkens noch so mager sind wie bisher."²⁾

1) Landtag Rheinland-Pfalz, IV. Wahlperiode, Drucks. Abt. II, S. 611.

2) zit. bei Mathy, Die Universität Mainz 1477-1977, S. 328.

Nachdem unmittelbar nach Inkrafttreten des Universitätsgesetzes die Arbeiten an der neuen Satzung aufgenommen worden waren, lag im Juli 1963 ein erster Referentenentwurf vor, von dem nach und nach noch mehrere Fassungen erarbeitet wurden.

Mitte 1964 konnte dieser Entwurf vom Senat entgültig verabschiedet und dem Kultusminister zugeleitet werden.

Durch die Vorlage der Hessischen Landesregierung zu einem Universitätsgesetz wurde eine erneute bundesweite Grundsatzdiskussion ausgelöst, die auch zum Anlaß einer Überprüfung der erarbeiteten Hochschulsatzung genommen wurde. Der Senat setzte hierfür eigens eine Kommission zur Beobachtung des Hessischen Hochschulgesetzes ein. Von Seiten des Kultusministeriums wurde zwischenzeitlich der Standpunkt vertreten, das Hinausschieben des Erlasses der Satzung sei für die Universität sehr nützlich gewesen, da sonst möglicherweise eine Satzung bestätigt worden wäre, die hinter den Aufgaben der Zeit zurückgeblieben wäre.

Im September 1966 legte das Ministerium seinerseits den Entwurf einer Hochschulsatzung vor. Anhand einer Synopse beider Entwürfe (UniE 1964, MinE 1966) wurde in zahlreichen Sitzungen von Senat und Senatskommission sowie in Besprechungen mit Studenten und Assistenten der "Senatsentwurf nach 2. Lesung 1. Dezember 1967" verabschiedet.

Dieser Entwurf sollte vor der entgültigen Zuleitung an das Ministerium nochmals mit interessierten Stellen und Gruppen (Landtag, Studenten und Assistenten) erörtert werden.

Die Vollversammlung der Nichtordinarien lehnte kategorisch ab; sonstige Stellungnahmen blieben aus.

In der Jahresmitte 1968 setzte unter dem Hintergrund wachsender Studentenzahlen und zunehmender Politisierung der hochschulrechtlichen Diskussion die Debatte

um das geplante neue Hochschulgesetz ein. Hiergegen verlor die Frage nach einer Universitätssatzung mehr und mehr an Bedeutung; eine weitere Arbeit an dem Satzungsentwurf erschien dem Senat daraufhin wenig sinnvoll.

Mit einer "Vorläufigen Regelung über die Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane der Johannes Gutenberg-Universität Mainz" vom 29. November 1968 versuchte die Universität noch ein letztes Mal einen Teilbereich durch Universitätssatzung zu ordnen. Eine ministerielle Genehmigung wurde jedoch hierzu nicht erteilt. Die bisherige Satzungskommission des Senates wurde aufgelöst und hieraus eine neue Hochschulreformkommission gebildet, deren Ergebnisse im September 1969 in den vom Senat zur Veröffentlichung freigegebenen "Argumente zur Reform der Hochschule" vorgelegt werden konnten.

Trotz der gesetzlich besonders verliehenen Satzungs Gewalt und dem ultimativen Satzungsauftrag des § 29 UniG, war es der Universität ungeachtet ihrer in den zahlreichen Satzungsentwürfen zum Ausdruck gekommenen Bemühungen nach sieben Jahren noch nicht gelungen, eine Universitätssatzung zu erlangen. Die Ursachen hierfür lagen nicht etwa in Untätigkeit oder gar Unfähigkeit, sondern letztlich darin, daß keiner ihrer Entwürfe die Zustimmung der Aufsichtsbehörde finden konnte.

7.4. Das Hochschulgesetz vom Dezember 1970

7.4.1. Vorschriften über die Rechtsetzungsbefugnis und diesbezügliche Begründung des Gesetzesentwurfes

Mit dem "Landesgesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen in Rheinland-Pfalz" vom 22. Dezember 1970¹⁾ begann eine neue Phase hochschulrechtlicher Entwicklung in Rheinland-Pfalz. In der Begründung des Gesetzesentwurfes hatte die Landesregierung das Bemühen bekundet: "Reformthesen, die als ausdiskutiert betrachtet werden können und sich als Gesetzesmaterie anbieten, möglichst abschließend zu regeln. Andererseits setzt er (der vorliegende Entwurf) für Themen, die noch weiter zu durchdenken oder besser einer abschließenden Regelung durch die Hochschule selbst vorbehalten sind, lediglich einen Rahmen; dies gilt speziell für Einzelheiten der Studienreform."²⁾

Zu § 6 HochSchG (Rechtsstellung) wird begründet: "In Ausfluß des Selbstverwaltungsrechts erläßt die Hochschule eigene Rechtsvorschriften. Deren wichtigste ist die Hochschulsatzung (§ 3), die im Rahmen des Gesetzes die Grundordnung für jede Hochschule festlegt und von der Versammlung auf der Basis einer Senatsvorlage beschlossen wird."³⁾

§ 6 Abs. 3 HochSchG schreibt dementsprechend vor, daß jede Hochschule des Landes sich auf der Grundlage des Hochschulgesetzes eine Satzung gibt, die im Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz zu veröffentlichen ist.

1) GVB1. 1971, S. 5.

2) Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache VI/2020, S. 40.

3) a.a.O., S. 41.

Wohl im Hinblick auf die Erfahrungen der Vergangenheit ist ein Zeitpunkt für die Erledigung des Satzungsauftrages nicht mehr festgesetzt.

Der Regelung durch Satzung sind vorbehalten:

- die Frage der Verwaltung von Körperschaftsvermögen (§ 12 Abs. 3)
- die Stellung von Honorarprofessoren, Habilitierten, Lehrbeauftragten, Gasthörern und Gastprofessoren (§ 15 Abs. 2)
- die Ausgestaltung der Mitwirkung der Hochschulangehörigen an der Selbstverwaltung (§ 16)
- die Regelung hausordnungsrechtlicher Maßnahmen (§ 17 Abs. 2)
- die Möglichkeit der selbständigen Forschung von Habilitierten (§ 23 Abs. 3)
- die Zusammensetzung und das Verfahren eines Schlichtungsausschusses (§ 34 Abs. 3)
- die Bildung von Beiräten bei Fachbereichen (§ 35 Abs. 4)
- die Bildung von Senats- und Fachbereichsausschüssen (§ 36 Abs. 2)
- der Erlaß einer Wahlordnung als Teil der Hochschulsatzung (§ 37 Abs. 3)
- die anderweitige Zuweisung von Senatsaufgaben (§ 39 Abs. 1)
und Fachbereichsangelegenheiten (§ 47 Abs. 1)
- die Zulassung von beratenden Professoren im Fachbereichsrat (§ 47 Abs. 5)
- besondere Bestimmungen über die Mehrheit bei Beschlüssen, sowie über die Einführung eines Umlaufverfahrens (§ 66 Abs. 1 u. 3)
- die Änderung der gesetzlichen einjährigen Amtszeit von Studenten in kollegialen Organen (§ 68)

Entsprechend der gesetzlichen Intention, alle Hochschulangehörigen an der Willensbildung funktionsgerecht zu

beteiligen, ist nunmehr der Erlaß und die Änderung der Hochschulsatzung dem zentralen Organ der Versammlung aufgegeben (§ 37 Abs. 1), voranzugehen hat dem jedoch eine Vorlage des Senats, dem die eigentliche Aufgabe des Entwurfs der Satzung und ihrer Änderungen zugewiesen ist.

Daneben sind den Hochschulen zur eigenen Regelung übertragen:

- der Erlaß einer Ordnung für die Einschreibung (§ 25 Abs. 3)
- die Ausarbeitung von Prüfungsordnungen (§ 32 Abs. 1)
von Promotions- und Habilitationsordnung (§ 46 Abs. 1 Nr. 7)
- die Gestaltung einer Bibliotheksordnung (§ 54 Abs. 5)

Die Satzung sowie alle genannten Ordnungen bedürfen der Genehmigung des Ministers für Unterricht und Kultus (§ 70 Abs. 1).

Nach dem "Landesgesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen, Zuständigkeitsanordnungen und Anstaltsordnungen" vom 3. Dezember 1973¹⁾ sind alle Universitätsordnungen im Staatsanzeiger zu veröffentlichen.

7.4.2. Vorbereitung der Satzungsarbeiten

7.4.2.1. Erstellen eines Organisationsplans

Bevor an die Ausarbeitung von Satzung und sonstigen Ordnungen gedacht werden konnte, mußte die Universität zunächst nach § 84 HochSchG ihre Organisation den Vorschriften des Hochschulgesetzes anpassen. Nach dem Gebot des § 85 Abs. 2 HochSchG verabschiedete der Senat noch 1971 einen Organisationsplan, der die Gliederung der Hochschule in Fachbereiche, die Festlegung von wissenschaftlichen und technischen Einrichtungen und

1) GVB1., S. 375.

die Bestimmung der Gruppenzugehörigkeit hauptamtlicher Hochschulbediensteter im einzelnen festlegte. Die erforderliche ministerielle Genehmigung erfolgte im Laufe des Jahres 1972.

7.4.2.2. Erlaß einer Ordnung für die Einschreibung

Nachdem die organisatorischen Veränderungen in die Wege geleitet worden waren, erschien es erforderlich, noch vor der Arbeit an der Hochschulsatzung das Verfahren der Einschreibung, für das bisher keinerlei Regelung bestanden hatte, in einer Einschreibungsordnung festzulegen.

Der Entwurf einer solchen Regelung wurde von einer Senatskommission noch 1972 in Angriff genommen und vom Senat im Juni 1973 verabschiedet. Die Veröffentlichung erfolgte nach der ministeriellen Genehmigung vom 1.7. 1974.¹⁾

7.4.2.3. Die Bildung eines Satzungsausschusses

Bereits zu Beginn der Arbeiten an der Hochschulsatzung herrschte Obereinstimmung darüber, auf eine Gesamtregelung zu verzichten und unter Einbindung in eine einheitliche Konzeption zunächst nach der Reihenfolge der Dringlichkeit mit der Ausarbeitung von Teilsatzungen zu beginnen. Dieses gesetzlich eigens vorgesehene Verfahren (§ 37 Abs. 2 HochSchG) schien nach den schlechten Erfahrungen der Vergangenheit und wegen des komplizierten Weges der Willensbildung am besten geeignet, zu schnellen Teillösungen zu gelangen.

Hierzu beschloß der Senat die Einsetzung einer Satzungskommission, die vor der Ausarbeitung konkreter Entwürfe zunächst die gesetzlichen Satzungsaufträge sichten und aus der Sicht der Hochschule Prioritäten im Bezug auf die zu regelnden Materien finden sollte.

1) Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz 1974, S. 543.

Hinsichtlich der Besetzung des Satzungsausschusses einigte sich der Senat im Herbst 1973 nach Vorschlag einer ad-hoc-Kommission auf ein Verhältnis 4:1:3:2:1 (Professoren, Assistenzprofessoren, Studenten, wissenschaftliche Mitarbeiter, nichtwissenschaftliche Mitarbeiter).

Bereits die konkrete Besetzung des Satzungsausschusses brachte erste Probleme. Nicht alle nominierten Personen konnten für eine Mitarbeit gewonnen werden, da einerseits die Fassung des neuen Hochschulgesetzes nicht überall die Motivation zur Mitarbeit an der Satzungsgebung bestärkt zu haben schien, andererseits aber auch die mit dem angekündigten Hochschulrahmengesetz zu erwartenden Änderungen des Hochschulrechts den Sinn einer Arbeit an der Hochschulsatzung in Frage stellten.

7.4.3. Das Zustandekommen der Wahlordnungen

Die zur erstmaligen Bildung der Universitätsorgane notwendigen Wahlordnungen hatte der Minister für Unterricht und Kultus im Benehmen mit dem amtierenden Senat und ermächtigt durch § 85 Abs. 6 HochSchG durch die "Landesverordnung über die Wahlen zur erstmaligen Bildung der Organe der Johannes Gutenberg-Universität, Mainz" vom § 12.1971¹⁾ erlassen.

Für die folgenden Wahlen hatte der Senat nunmehr selbst eine Wahlordnung zu entwerfen und diese, als Teil der Hochschulsatzung (§ 37 Abs. 3 HochSchG), der Versammlung zur Verabschiedung vorzulegen.

Der Senatsentwurf einer "Ordnung über die Wahlen zur Bildung der Organe der Johannes Gutenberg-Universität" auf der Grundlage einer geänderten Fassung der ministeriellen Wahlverordnung, konnte im Sommersemester 1974 vom Senat beschlossen werden.

1) GVB1. 1972, S. 30.

Es wurde im Oktober dieses Jahres von der Versammlung zurückgewiesen und nach Abänderung durch den Senat am 11.11.1974 von der Versammlung verabschiedet. Die erforderliche Genehmigung und Veröffentlichung erfolgte kurze Zeit darauf.¹⁾

Besondere Schwierigkeiten bereitete die Verabschiedung einer Ordnung über die Wahlen eines gemeinsamen Ausschusses der klinischen Fachbereiche (Klinikausschuß), eines gemeinsamen Ausschusses der medizinischen Fachbereiche (conzilium medicinale) und eines Klinikvorstandes.

Nach nahezu zweijähriger Beratung im Senat wurde sie dort im Oktober 1974 mehrheitlich angenommen. Die entsprechende Senatsvorlage wurde jedoch von der Versammlung mit zahlreichen Änderungswünschen an den Senat zurückverwiesen. Im Mai 1975 wurde auf erneute Vorlage die Ordnung mit Ausnahme weniger Paragraphen (insbesondere: "Vertretung eines Mitglieds") von der Versammlung verabschiedet.

Die anstehenden Neuwahlen des Klinikausschusses, des konzilium medicinale sowie des Klinikvorstandes konnten deshalb im Jahre 1975 nicht mehr durchgeführt werden.

Als auch die neugewählte zweite Versammlung trotz eines ministeriellen Hinweises auf eine mögliche Ersatzvornahme über die noch ausstehenden Punkte keine Einigung erzielen konnte, wurde die Ordnung am 19.1.1976 durch den Minister für Unterricht und Kultus gemäß § 69 Abs. 3 HochSchG (Ersatzvornahme) in Kraft gesetzt.²⁾

1) Genehmigung vom 14.11.1974, Veröffentlichung im Staatsanzeiger 1974, S. 704.

2) Staatsanzeiger 1976, S. 50.

7.4.4. Die weitere Arbeit des Satzungsausschusses

Die Hauptakzente seiner Arbeit legte der Satzungsausschuss im folgenden auf die Erarbeitung einer Schlichtungsordnung (§§ 17 Abs. 2; 34 Abs. 3 HochSchG) und einer Satzung über die Stellung der Hochschulangehörigen (§ 15 Abs. 2 HochSchG).

Der mehrmalig überarbeitete Entwurf der letztgenannten Satzung, in dem versucht worden war, die Rechte und Pflichten der gesetzlich angesprochenen Personengruppen näher zu regeln, konnte dem Senat zum Jahresende 1974 vorgelegt werden. Er wurde jedoch erneut zur Bearbeitung weiterer Anregungen und Bedenken an den Ausschuß zurückverwiesen. Im Januar 1975 verabschiedete der Senat einen Teil des überarbeiteten Entwurfs, verwies jedoch wesentliche Punkte zur erneuten Beratung an den Ausschuß zurück.

Es handelte sich dabei um ein Kernstück der Materie, nämlich um die nähere Ausgestaltung der Rechtsstellung der Habilitierten, die gemäß § 23 Abs. 3 HochSchG an der Hochschule lehren und forschen können. Diesen Regelungspunkt empfahl der Ausschuß schließlich angesichts der unklaren gesetzlichen Konzeption über die Stellung der Habilitierten, einstweilen bis zum Inkrafttreten des Hochschulrahmengesetzes zurückzustellen.

Der verbliebene Entwurf einer Teilsatzung gemäß § 15 Abs. 2 HochSchG konnte im September 1975 vom Senat beschlossen und daraufhin der Versammlung zur Verabschiedung vorgelegt werden.

Nachdem die Versammlung eine Beratung der Vorlage zunächst zurückgestellt hatte, erarbeitete sie in der Anlage zum Sitzungsprotokoll vom Juni 1976 eine Reihe von Änderungswünschen, denen im Wesentlichen vom Senat entsprochen wurde¹⁾.

1) Senatsbeschlüsse vom 31.1., 25.4. und 19.9.1975.

In diesem Zusammenhang wurde eingehend die Frage diskutiert, inwiefern die Versammlung aus eigener Kompetenz Abänderungen der Senatsvorlage beschließen könne, oder ob es hierfür in jedem Falle einer nochmaligen veränderten Senatvorlage bedürfe.

Auf dieses Problem wird an späterer Stelle noch einzugehen sein. Am 27.7.1976 beschloß die Versammlung die "Teilsatzung bezüglich der Stellung der emeritierten Professoren und Professoren im Ruhestand, Honorarprofessoren, Lehrbeauftragten, Gastprofessoren, Gasthörer und Ehrenbürger gemäß § 15 Abs. 2 HochSchG" und leitete sie durch ihren Vorsitzenden dem Kultusministerium zwecks Genehmigung zu.

Das Genehmigungsverfahren wurde jedoch dort bis zum Inkrafttreten eines neugefaßten Hochschulgesetzes zurückgestellt. Neben inhaltlichen Bedenken wurde dies vor allem damit begründet, daß durch die Zurückstellung Doppelarbeit vermieden werden könne.

Bereits im Jahre 1974 befaßte sich der Satzungsausschuß mit einer Regelung über die Zusammensetzung und das Verfahren eines Schlichtungsausschusses (Schlichtungsordnung); nach § 34 Abs. 3 HochSchG Teil der Hochschulsatzung. Dabei ging er an die Überarbeitung einer Schlichtungsordnung, die der Senat schon im Juli 1971 verabschiedet hatte, die jedoch nicht rechtsverbindlich geworden war. Im Laufe der Arbeiten wurde die Frage laut, ob eine solche Verfahrensregelung gegenwärtig überhaupt notwendig sei. Man kam deshalb zunächst überein, im Rahmen einer Bestandsaufnahme von den Fachbereichen zu erfragen, ob dort bereits Schlichtungsausschüsse eingerichtet worden seien, ob schlichtungsbedürftige Angelegenheiten existierten und Schlichtungsausschüsse allgemein für notwendig erachtet würden. Hierbei ergab sich, daß die Erforderlichkeit einer Schlichtungsordnung überwiegend verneint wurde, da die Fachbereiche meist bereits in Konkretisierung ihres

Hausrechts für ausreichend erachtete hausordnungsrechtliche Regelungen und Ordnungsmaßnahmen veranlaßt hatten (Seminar-, Haus-, Labor-, Bibliotheks- und sonstige Benutzungsordnungen).

Der Satzungsausschuß gelangte deshalb zum Ergebnis, daß es keinerlei weitergehenden Initiative bedürfe um das Schlichtungsverfahren zentral zu regeln.

Es wurde den Fachbereichen anheimgestellt, über Schlichtungsangelegenheiten in eigener Zuständigkeit zu befinden.

Im folgenden beschäftigte sich der Satzungsausschuß mit der näheren Ausgestaltung des Hausrechts des Präsidenten.

Eine solche Regelung des formellen Hausrechts erschien, da in der Praxis von zahlreichen Unklarheiten und Mißverständnissen begleitet, besonders regelungsbedürftig.

Nähere Aussagen, insbesondere über die Möglichkeit der Delegation des Hausrechts an die Fachbereiche, über die Frage der Raumvergabe bei Benutzung durch mehrere Fachbereiche sowie an Externe, sollten hier formuliert werden. Im Laufe der Beratungen wurde Einverständnis darüber erzielt, sich auf die Frage des formellen Hausrechts zu beschränken, also insbesondere die Festlegung und Verteilung von Kompetenzen in den Vordergrund zu rücken ("Zuständigkeitsregelung"). Im übrigen vertrat der Ausschuß die Auffassung, daß zur Verwirklichung des gesetzlichen Auftrages des Hochschulgesetzes und zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Universität es erforderlich sei, je nach Notwendigkeit und Lage des Falles hausordnungsrechtliche Einzelbereichsregelungen (z.B. Kfz-Regelung, Plakatierungsvorschriften, Hausordnung des Klinikums und sonstige Benutzungsordnungen) zu erlassen. Hierzu sei der Präsident, gegebenenfalls mit Zustimmung des Senats berufen.

Nach nochmaliger Überarbeitung konnte ein Entwurf einer "Hochschulsatzung (Teilsatzung) bezüglich der Ausübung des Hausrechts -Zuständigkeitsregelung-" fertiggestellt, jedoch noch nicht entgültig verabschiedet werden.

Ein erster Entwurf einer Hausordnung nach § 17 HochSchG konnte in den Ausschuß eingebracht werden, jedoch wurden bald zahlreiche erhebliche Schwierigkeiten deutlich. Übereinstimmend war man deshalb der Ansicht, daß dieses Thema noch weiterer eingehender Beratungen bedürfen würde.

Zwischenzeitlich befaßte sich der Ausschuß auch mit der Frage der Beschlußfassung im Umlaufverfahren (§ 66 Abs. 3 HochSchG) sowie mit der Regelung der beratenden Mitwirkung von Professoren des Fachbereichs, die nicht Mitglieder des Fachbereichsrats sind und erarbeitete hierzu Teilsatzungsentwürfe, die er dem Senat zur Beratung vorlegte.

Hinsichtlich der Teilsatzung über das Umlaufverfahren verwies der Senat den Entwurf zur weiteren Beratung an den Ausschuß zurück. In der Frage der Mitwirkung von Professoren gemäß § 47 Abs. 5 HochSchG wurde der Satzungsausschuß beauftragt, zu überprüfen, inwiefern die Vorschrift überhaupt ausfüllungsbedürftig sei oder ob auf eine entsprechende Satzungsregelung verzichtet werden könne.¹⁾

Spätestens bei dem hier geschilderten Stand der Arbeiten des Satzungsausschusses traten die Beratungen zur Novellierung des Hochschulgesetzes für Rheinland-Pfalz im Frühjahr 1976 zunehmend in den Vordergrund der Überlegungen um die zukünftige Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse an der Hochschule.

Auf Beschluß des Senats²⁾ wurde der Satzungsausschuß deshalb beauftragt, sich nunmehr mit der Ausarbeitung von Novellierungsvorstellungen der Universität zu befassen.

1) Senatssitzung vom 19.9.1975.

2) Sitzung vom 7.5.1976.

7.4.5. Die besondere Problematik einer Bibliotheksordnung

Der Entwurf einer Bibliotheksordnung, den die Universitätsbibliothek in Ausübung ihres Vorschlagsrechts nach § 54 Abs. 5 HochSchG Ende 1974 fertiggestellt hatte, stieß innerhalb der Hochschule allgemein auf erhebliche rechtliche Bedenken. Diese entzündeten sich vor allem an der Frage, ob die Universitätsbibliothek gemäß § 51 Abs. 4 HochSchG ihrem Charakter nach als wissenschaftliche Einrichtung kollegial verfaßt sein müsse, oder ob die Leitung allein nach § 54 HochSchG als spezieller Regelung dem Bibliotheksdirektor zu übertragen sei.

Es wurde hierzu vertreten, daß bei der Rechtsstellung der Universitätsbibliothek zu unterscheiden sei zwischen ihrer Einordnung in das Gesamtgefüge der Universität, ihrer inneren Organisation und ihrer inneren Entscheidungs- und Funktionsarchitektur. Demgemäß sei zunächst ihre innere Verfassung und ihre äußere Einordnung in das Gesamtgefüge der Hochschule festzulegen und entsprechende Organe zu konstituieren, erst danach sei es möglich eine Bibliotheksordnung, die sich auf die Regelung des Benutzerverhältnisses zu beschränken habe, in Angriff zu nehmen. Der Person des Bibliotheksdirektors komme in diesem Zusammenhang eine dem Verwaltungsdirektor des Klinikums vergleichbare Aufgabenstellung zu; er sei also für die Besorgung der laufenden Geschäfte zuständig.

Nachdem zu diesem Problemkreis zahlreiche Stellungnahmen¹⁾ und Gutachten vorgelegt worden waren, bildete der Senat eine besondere Kommission für die Hochschulbibliothek, als dessen Mitglieder der Präsident, der amtierende Bibliotheksdirektor, 6 Bibliotheksbeauftragte der Fachbereiche und 3 Senatoren nominiert wurden.

1) Vgl. hierzu Stellungnahme des Sitzungsvorsitzenden Prof.Dr. Harder zum Entwurf einer Bibliotheksordnung vom 13.1.1975 sowie gutachtliche Äußerung von Prof.Dr. Rupp vom 18.1.1975 an den Sitzungsvorsitzenden.

Der von dieser Senatskommission vorgelegte Entwurf einer Bibliotheksordnung, der zugleich auch den Vorschlag der Hochschulbibliothek gemäß § 54 Abs. 2 HochSchG verkörperte, wurde im Juli 1976 vom Senat angenommen. Die erarbeitete Ordnung versucht den unterschiedlichen Auffassungen über die organisatorische Eingliederung der Universitätsbibliothek dadurch Rechnung zu tragen, daß sie dem Bibliotheksdirektor einen ständigen Bibliotheksausschuß zur Seite stellt, der in Grundsatzfragen zu entscheiden hat.

Im Genehmigungsverfahren konnte die Universität nach intensiven Verhandlungen mit dem Ministerium für Unterricht und Kultus - von geringfügigen Änderungen abgesehen - letztlich die von ihr erarbeitete Fassung durchsetzen.

Nach der ministeriellen Genehmigung vom 6.12.1977 konnte die neue Bibliotheksordnung mit der Veröffentlichung im Februar 1978¹⁾ schließlich in Kraft treten.

7.4.6. Die Notwendigkeit einer Teilsatzung über qualifizierte Mehrheiten bei Ehrenpromotionen

Die dringende Notwendigkeit einer Regelung durch Teilsatzung ergab sich, als überraschend offenbar geworden war, daß in mehreren Promotionsordnungen der Universität eine Regelung enthalten bzw. geplant war, daß es bei Ehrenpromotionen "der Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Mitglieder sowie der Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der Professoren und Assistenzprofessoren (bedarf), die dem Fachbereichsrat angehören" (so z.B. § 29 Abs. 2 rechtswissenschaftliche Promotionsordnung des Fachbereiches 03).

Diese Regelung stand im Widerspruch zu § 66 Abs. 2 HochSchG, in dem die Beschlußfassung mit den Stimmen der (einfachen) Mehrheit vorgeschrieben war, "sofern dieses Gesetz oder die Hochschulsatzung nichts anderes vorsieht."

1) Staatsanzeiger, S. 112f.

Eine dementsprechende Ausnahmeregelung durch Hochschulsetzung war nicht zuletzt wegen der bevorstehenden Ehrungen zur 500-Jahrfeier der Universität dringend erforderlich. Sie erschien auch sachgerecht, denn es konnte als berechtigtes Anliegen der Fachbereiche angesehen werden, in eigener Zuständigkeit Ehrenpromotionen an qualifizierte Mehrheiten zu knüpfen. In gleicher Verlegenheit hatte die Versammlung der Universität Kaiserslautern bereits durch eine ähnliche Teilsatzung vom 19.6.1975¹⁾ eine Lösung geschaffen.

Bereits im Juni 1976 konnte die "Teilsatzung bezüglich qualifizierter Mehrheiten bei Entscheidungen über Ehrenpromotionen an der Johannes Gutenberg-Universität" nach Verabschiedung durch Senat und Versammlung dem Ministerium zur Genehmigung vorgelegt werden. Sie wurde am 27.12.1976 genehmigt und im Staatsanzeiger veröffentlicht.²⁾

7.4.7. Die Ordnung der wissenschaftlichen Einrichtungen

Besondere Regelungsprobleme stellten sich auch bei der Ordnung der Rechtsverhältnisse der bestehenden wissenschaftlichen Einrichtungen. Unter anderem galt es hierbei festzulegen, ob sie gemäß § 51 Abs. 4 HochSchG entweder direktoral oder kollegial verfasst sein sollten.

Zur näheren Ausgestaltung und Ausformung dieser beiden möglichen Grundtypen erarbeitete ein Senatsausschuß "Leitung in integrierten wissenschaftlichen Einrichtungen" eine allgemeine Rahmenregelung (minima legalia), die vom Senat angenommen wurde. Sie sollte Richtschnur für die von den wissenschaftlichen Einrichtungen zu erarbeitenden und vom Fachbereich zu beschließenden Satzungen sein. Rechtsverbindlichkeit vermochten diese

1) Staatsanzeiger, S. 606.

2) Staatsanzeiger 1977, S. 26.

erst mit Zustimmung des Senats erhalten, da die nähere Regelung der Verfassung der wissenschaftlichen Einrichtungen dem Organisationsakt des Senats gesetzlich vorbehalten war (§ 51 Abs. 4 und 5 HochSchG).

Gegen ein solches Verfahren wurde aus Kreisen der Versammlung Bedenken erhoben; insbesondere wurde vertreten, zumindest bei den minima legalia sei eine die ganze Universität betreffende Satzungsfrage angesprochen, die deshalb auch die Kompetenz der Versammlung berühre.¹⁾ Hiergegen konnte sich jedoch der Standpunkt durchsetzen, daß es sich bei der Regelung der Rechtsverhältnisse in den wissenschaftlichen Einrichtungen lediglich um partikuläres, jeweils nur den Bereich der Einrichtung und nicht der gesamten Hochschule betreffendes Recht handele. Die hierzu verfaßten minima legalia seien hierfür nur Richtlinien im Vorfeld der eigentlichen Einrichtungsregelung.

Zu entscheiden war weiterhin auch die Kontroverse, inwieweit die jeweiligen Ordnungen über die Organisation, Verfassung und Leitung der wissenschaftlichen Einrichtungen, etwa entsprechend dem Organisationsakt bei der Gründung oder Änderung der wissenschaftlichen Einrichtung, der Genehmigung des Ministers für Unterricht und Kultus bedurften (§ 70 Abs. 1 Nr. 6 HochSchG). Auch hier konnte letztlich Übereinstimmung erzielt werden, daß eine solche förmliche Genehmigung nicht erforderlich sein sollte.

Mit der Entscheidungsgewalt des Senats über die Ordnungen betreffend die Organisation, Verfassung und Leitung der wissenschaftlichen Einrichtung war dem Senat letztlich eine Kompetenz zugefallen, die sich nicht nur wegen der großen Zahl der angesprochenen Fälle, sondern auch in ihrer Qualität als äußerst bedeutsam erweisen sollte. Betroffen waren hiervon etwa 80 wissenschaftliche Einrichtungen.

1) Sitzung am 9.12.1975 unter Bezugnahme einer entsprechenden gutachtlichen Äußerung von Prof.Dr. Rupp vom 19.6.1975.

7.4.8. Überblick

Die Ergebnisse der Bemühungen der Johannes Gutenberg-Universität um autonome Rechtsetzung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Teilsatzungen:

Ordnung über die Wahlen zur Bildung der Organe der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, vom 11. Nov. 1974

Teilsatzung bezüglich qualifizierter Mehrheiten bei Entscheidungen über Ehrenpromotionen an der Johannes Gutenberg-Universität, vom 5. Juli 1976

-Entgültig durch ministerielle Ersatzvornahme in Kraft gesetzt: Ordnung über die Wahlen zur Bildung eines gemeinsamen Ausschusses der Klinischen Fachbereiche (Klinikausschuß), eines gemeinsamen Ausschusses der medizinischen Fachbereiche (concilium medicinale) und eines Klinikvorstandes.

-Noch nicht genehmigt:

Teilsatzung bezüglich der Stellung der emeritierten Professoren und Professoren im Ruhestand, Honorarprofessoren, Lehrbeauftragten, Gastprofessoren, Gasthörer und Ehrenbürger gemäß § 15 Abs. 2 HochSchG, vom 27. Juli 1976

Ordnungen (vom Senat beschlossen aufgrund § 39 Abs. 1 HochSchG):

Ordnung für die Einschreibung an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, vom 12. Aug. 1974

Ordnung für die Bibliothek der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 16. Juli 1976

Vom Senat beschlossen, jedoch nicht veröffentlicht, sind die zahlreichen Ordnungen über die Organisation, Verfassung und Leitung der wissenschaftlichen Einrichtungen,

die Satzung für das Rechenzentrum und die Satzung für ein Hochschuldidaktisches Zentrum. Daneben haben die Fachbereiche in eigener Zuständigkeit zahlreiche Studienpläne, Prüfungsordnungen, Promotions- und Habilitationsordnungen geschaffen, die der Pflicht zur Genehmigung und Veröffentlichung unterliegen.

7.4.9. Zusammenfassende Betrachtung

Gemessen an der Autonomie der Hochschulen von einst, erscheint die Rolle der Rechtsetzung durch die heutigen Universitäten, wie sich nicht nur am Beispiel der Johannes Gutenberg-Universität aufzeigen ließe, in weiten Teilen nachrangig, belanglos wenn nicht gar sinnlos. Einige Ursachen hierfür sollen angedeutet werden.

7.4.9.1. Die Problematik der gesetzlichen Vorgabe

Wegen der immer enger gewordenen Maschen hochschulgesetzlicher Normierung verbleiben der Hochschule häufig nur noch Regelungsgegenstände, die entweder einer näheren Normierung nicht mehr bedürfen oder deren inferiore Bedeutung den mühevollen Entscheidungsweg nicht lohnt. Dies konnte im Falle des § 47 Abs. 5 HochSchG (Mitwirkung von Professoren als Nichtmitglieder des Fachbereichsrats) beispielhaft aufgezeigt werden, in vielen anderen Fällen wurden gesetzliche Satzungsaufträge garnicht erst in Angriff genommen.

Die sekundäre Rolle der Regelungsbefugnis der Universität läßt sich häufig auch daran erkennen, daß ihr lediglich eine vergleichsweise unbedeutende Abwandlung der gesetzlichen Vorgabe erlaubt sein soll, so z.B. bei der Änderung der einjährigen Amtszeit der studentischen Mitglieder in den Kollegialorganen (§ 68 HochSchG).

Die angeblich gesetzesausfüllende oder ergänzende Rolle der Satzungsgebung erweist sich somit häufig als überflüssig und ohne substanziellen Regelungsgehalt, da durch die gesetzliche Vorgabe bereits vollkommen ausgelaugt.

Zusammenfassend scheint deshalb die Feststellung gerechtfertigt, daß in Wahrheit der staatliche Gesetzgeber zum Satzungsgeber der Hochschulen geworden ist, denen selbst in Wirklichkeit nur noch ein rudimentärer Regelungsspielraum verblieben ist.¹⁾

Die der Universität übertragenen Regelungsgegenstände können sich aber auch als Danaergeschenk für ihre Autonomie erweisen.

So wird im Falle des Ordnungsrechts der Universität eine Materie zur Normierung übertragen, die zwar traditionell der Korporationsgewalt der Hochschulen unterfiel, schwerlich jedoch in die moderne Konzeption einer freiheitlichen Wissenschaftsorganisation eingeordnet werden kann.

Die lediglich Gesetzesergänzende oder ausfüllende Funktion der Hochschulrechtsetzung eröffnet, wie am Falle der Bibliotheksordnung aufgezeigt, noch eine weitere Problematik.

Die Aufnahme fremder, gesetzlich oktroyierter und häufig noch nicht bis in die letzte Konsequenz ausgeloteter Vorlagen zur weiteren Ausgestaltung schafft Zweifelsfragen, die vor einer Regelung zunächst ausgeräumt werden müssen. Bereits hieran können sich zeitraubende und kräfteverzehrende Auseinandersetzungen entzünden.

Ohne die Hilfe von Richtlinien muß die Universität somit häufig zunächst Gesetzeskommentierend tätig werden, bevor sie eigene Regelungen in Angriff nehmen kann.

1) Riehn, DUZ 1977, S. 508.

Diese Ausgangslage verschärft sich durch die nunmehr bestehende zweite Vorgabe des Hochschulrahmengesetzes.

7.4.9.2. Der schwierige Weg der Willensbildung

Mit der Vorbereitung und Erarbeitung von Teilsatzungs-entwürfen ist zunächst regelmäßig ein spezieller Senatsausschuß befaßt. Nachdem dieser in oftmals mühevoller Kleinarbeit einen ersten Entwurf fertiggestellt hat, folgt die Beratung im Senat.

Wegen der Interessengegensätze der hier vertretenen Gruppen und auch wegen der durchaus auch innerhalb der Gruppen nicht gleichgearteten Interessenlagen, können bereits hier erhebliche Schwierigkeiten entstehen. Die Folge hiervon ist zumeist die Zurückverweisung an den Ausschuß zur neuerlichen Überarbeitung. Erfolgt auf die erneute Vorlage schließlich die Annahme durch den Senat, so ist der Entwurf der Versammlung zur Beschlußfassung zuzuleiten. Auch in diesem Gremium können erneute ähnliche Interessengegensätze zutage treten.

Findet sich in der Versammlung keine Mehrheit für eine Verabschiedung und bestehen Änderungswünsche, was in der Vergangenheit meist der Fall war, so ist der weitere Verfahrensablauf den Vorschriften des Hochschulgesetzes nicht eindeutig zu entnehmen. In Betracht kommt zum einen die Zurückweisung der Vorlage, worauf der Senat erneut eine geänderte Fassung vorlegen kann; denkbar erscheint aber auch eine eigenständige Abänderung, Ergänzung oder Neugestaltung durch die Versammlung selbst und deren anschließende endgültige Verabschiedung.

Bis zum Jahre 1976 ging man allgemein davon aus, daß der Versammlung nur die erste Möglichkeit verbleibe, nämlich entweder anzunehmen oder abzulehnen, selbst wenn nur geringfügige Änderungen gewünscht wurden.

Dies führte zu einem ständigen Hin- und Herschieben: Vorschlag, Ablehnung, neuer Vorschlag, Ablehnung usw.

Teilweise wurde deshalb aus Kreisen der Versammlung gefordert, der Senat müsse zur Vermeidung dieses Mißstandes zweckmäßigerweise sofort mehrere Regelungsalternativen zur Auswahl vorlegen, um so der Versammlung die Zustimmung zu erleichtern.

Besonders im Falle der Wahlordnung für die Ausschüsse der medizinischen und klinischen Fachbereiche entwickelten sich aus diesem Verfahrensablauf geradezu unüberwindliche Schwierigkeiten, die letztlich zur Ersatzvornahme durch die Aufsichtsbehörde führten.

Erst eine gemeinschaftliche Erörterung der Unklarheiten um die Abgrenzung von Senats- und Versammlungskompetenzen brachte die bereits vorher von Jurina¹⁾ angedeutete Lösung.

Danach liegt das Satzungsinitiativrecht beim Senat, während die materielle Satzungscompetenz der Versammlung zugeordnet ist. Aus dieser Kompetenzverteilung läßt sich fortentwickeln, daß es der Versammlung nicht grundsätzlich verwehrt sein kann, Änderungen an der Senatsvorlage selbst vorzunehmen. Andererseits darf dies nicht so weit führen, daß der Senatsvorschlag lediglich als unverbindliche Arbeitsvorlage betrachtet wird; der Senat also als quasi-Referent der Versammlung fungieren würde. Andernfalls wäre der durchaus gleichrangigen Stellung beider Organe nicht Rechnung getragen. Hieraus ergibt sich weiterhin, daß die Versammlung dem Senat Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Verdeutlichung seines Standpunktes geben muß, sofern sie beabsichtigt, in wesentlichen Punkten von der Satzungsvorlage abzuweichen. Diese Lösung, die man durch die Einsetzung gemeinsamer Ausschüsse und wechselseitiger Beauftragter zu unterstützen beabsichtigte, versprach eine erhebliche Milderung des bisherigen Spannungsverhältnisses zwischen

1) WissR 1973, S. 37.

beiden Organen. Die völlige Beseitigung der Schwierigkeiten, die durch die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung beider Gremien sich zwangsläufig ergeben müssen, konnte damit jedoch nicht erreicht werden.

So scheint allein schon in der Rolle der Versammlung als sporadisch tagendes "Absegnungsorgan" ein Keim für Konflikte zwischen den Kollegialorganen zu liegen. Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß bereits die gesetzliche Binnenstruktur der Universität eine Ursache für Probleme auch im Bereich der Satzungsgebung in sich trägt.

7.4.9.3. Die Hürde des Genehmigungsvorbehalts

An die Odyssee eines Satzungsentwurfs schließt sich die Hürde des Genehmigungsverfahrens an. Hier besteht eine weitere Möglichkeit wo sich Satzungsvorhaben zerschlagen oder unerträglich lange verzögern können, ohne daß der Universität ein praktisch effektives Mittel der Durchsetzung verbleibt. Ein weiteres Mal gilt es hier, ein Regelungsvorhaben nach der mühevollen Durchsetzung in den Gremien nunmehr auch noch gegenüber der Aufsichtsbehörde zu vertreten und durchzusetzen.

Im Genehmigungsverfahren blieben die fertigen Entwürfe einer Hochschulsatzung zum HochSchG 1961 ebenso stecken wie die im Juli 1976 verabschiedete Satzung zu § 15 Abs. 2 HochSchG.

Die Bibliotheksordnung mußte mehr als 1 1/2 Jahre auf ihre Veröffentlichung warten.¹⁾ Im Zuge eines länger dauernden Genehmigungsverfahrens läßt sich dabei häufig beobachten, daß mühsam gefundene Kompromisse plötzlich erneut wieder in Frage gestellt werden. Direkte Initiativen einzelner Hochschulangehöriger zum Ministerium können ein übriges tun, die gerade gefundene Lösung wieder zu gefährden.

1) Senatsbeschluß vom 16.7.1976;
Veröffentlichung Februar 1978, Staatsanzeiger, S.112f.

Die Abhängigkeit von der ministeriellen Entscheidung führt somit im Ergebnis zu einer weiteren Relativierung der Bedeutung der Satzungsbefugnis der Universität, denn einem entgültigen Inkrafttreten einer Regelung können, wie praktische Beispiele gezeigt haben, durchaus noch weitere, der Entscheidungsgewalt der Universität entzogene Faktoren entgegenstehen.

7.4.9.4. Die Existenzfrage der Rechtsänderung

Über jedem Satzungsvorhaben der Universität in der Vergangenheit schwebte stets das Damoklesschwert der nächsten Gesetzesänderung, die die zu erarbeitende Regelung obsolet machen könnte. Das Beispiel der siebenjährigen fruchtlosen Satzungsbemühungen zu Zeiten des Universitätsgesetzes von 1961 liefert hierzu ein ebenso eindrucksvolles Zeugnis wie das Schicksal der Teilsatzung zu § 15 Abs. 2 HochSchG.

Bereits bei Inkrafttreten des Hochschulgesetzes 1971 herrschte Klarheit darüber, daß ein Hochschulrahmengesetz in absehbarer Zeit kommen würde. Vor diesem Hintergrund - die entmutigenden Beispiele vor Augen - bedurfte es seitens der Universität schon eines beachtenswerten Engagements, die letzten Flecken der Hochschulautonomie nicht gänzlich veröden lassen.

Ein gewisses Maß an Kontinuität der Rechtsverhältnisse an den Hochschulen erscheint auch auf dem Gebiet der Satzungsbefugnis unerläßliche Voraussetzung für eine gedeihliche Entwicklung.

Die abstrakt-generellen Regelungen im verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnis werden deshalb überwiegend in der Lehre nicht mehr als Verwaltungsvorschriften, sondern als Rechtsquellen aufgefaßt. Im Anschluß an Wolff¹⁾ werden sie meist als Sonderverordnungen bezeichnet, womit zugleich die Besonderheit gegenüber der im allgemeinen Gewaltverhältnis zu findenden Rechtsverordnung zum Ausdruck gebracht werden soll, deren Grundsätze nicht unmittelbar auf die Sonderverordnung übertragen werden können.

Mit dieser Qualifizierung der Regelungen im verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnis sind jedoch die daran anknüpfenden weiteren Fragen, insbesondere nach dem Erfordernis des Gesetzesvorbehaltes noch nicht abschließend beantwortet.

6.4.2.3. Der Gesetzesvorbehalt

Mit der Bejahung der Rechtssatzqualität von abstrakten und generellen Anordnungen im Bereich des verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnisses ergibt sich zwangsläufig die Frage nach deren Wirksamkeitsvoraussetzungen, insbesondere nach der Notwendigkeit spezieller gesetzlicher Ermächtigungen, den gebotenen Verkündungsmodalitäten und nach dem Rechtsschutz gegenüber Sonderverordnungen.²⁾

In den Mittelpunkt der Betrachtung soll hier die Erforderlichkeit des Gesetzesvorbehalts gestellt werden. Dabei handelt es sich um die zentrale Frage im Rahmen der rechtlichen Einordnung von Sonderverordnungen, denn gerade in der Umgehung dieses Problems wird häufig der Hauptgrund dafür gesehen, daß vereinzelt noch an der herkömmlichen Qualifizierung einer Regelung als Verwaltungsvorschrift festgehalten wird.³⁾

1) a.a.O., § 25 VIII a 1.

2) Böckenförde-Grawert, AÖR 95, S. 22; Bachof, VVDStRL 12, S. 59ff.

3) Löhning, Der Vorbehalt des Gesetzes, S. 136 m.w.N.

Über die Reichweite des Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes, der längst nicht mehr als bloßer Eingriffsvorbehalt bei Freiheit und Eigentum verstanden wird, herrschen im einzelnen unterschiedliche Auffassungen. Wird dabei häufig ein auch die Leistungsverwaltung miteinbeziehender "Totalvorbehalt" gefordert¹⁾, so finden sich auch Auffassungen, die dieses Erfordernis auf wesentliche Regelungsgegenstände beschränkt sehen wollen.

Eine Betrachtung des gesamten Diskussionsstandes dieser Frage im einzelnen erscheint in diesem Rahmen entbehrlich; für den hier interessierenden Bereich des verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnisses läßt sich jedenfalls allgemein die Tendenz erkennen, für abstrakt-generelle Regelungen nicht in gleicher Schärfe die gesetzliche Ermächtigung zu fordern wie für die Rechtsverordnung des allgemeinen Gewaltverhältnisses.

Daß hierfür nicht etwa die Tatsache des freiwilligen Eintritts in das Sonderverhältnis nach dem Prinzip des "volenti non fit iniuria" angeführt werden kann²⁾, dürfte inzwischen als weitgehend geklärt angesehen werden. Müssen bereits gegen die Möglichkeit einer solchen individuellen Dispositionsbefugnis erhebliche Bedenken erhoben werden, so fehlt es jedoch zumindest in dem hier zu untersuchenden Hochschulbereich an der erforderlichen Freiwilligkeit.

Angesichts des staatlichen Hochschulmonopols, wo eine existenzwichtige Leistung, als welche die Ausbildung für einen zukünftigen Beruf anzusehen ist, nur durch

1) Rupp, Grundfragen, S. 104ff.; Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 206ff.; Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften, S. 220f. m.w.N.

2) so Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 314, der auf die "Eigenentscheidung des Studenten" verweist.

Lebenslauf

Name: R e i ß , Günter

geboren: 19. Februar 1947, in Mainz

Volksschule: Ostern 1953 - 1957 Volksschule Mainz-Gonsenheim

Gymnasium: Ostern 1957 - März 1966 Gymnasium am Kurf. Schloß
Reifeprüfung 1966

Wehrdienst 1966 - 1968

Studium der Rechtswissenschaft an der Johannes Gutenberg-
Universität SS 1968 - WS 1972/73

Erstes juristisches Staatsexamen im Februar 1973

Juristischer Vorbereitungsdienst

Zweites juristisches Staatsexamen im Juli 1975

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich
Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität
August 1975 - Januar 1977

Derzeit im Höheren Dienst der Finanzverwaltung des
Landes Rheinland-Pfalz

Druck: Reinartz

Copier- und Offset-Center

Gaustraße 16, Telefon 061 31/9 3870 + Kirschgarten 3, Telefon 061 31/9 62 02
6500 Mainz

